

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Financiën
Staatssecretaris ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Raad voor de financiële verhoudingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland
www.rob-rfv.nl

Contactpersoon

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Kenmerk

2015-0000176763

Uw kenmerk

Bijlage(n)

0

Datum 26 maart 2015
Betreft Uitbreiding lokaal belastinggebied

Geachte heer Wiebes,

**1.
Inleiding**

Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied is één van de acht keuzes die voorliggen bij de herziening van het belastingstelsel.¹ De herziening van het belastingstelsel wordt in eerste aanleg ingegeven door de wens te komen tot een vereenvoudiging van het belastingstelsel inclusief de toeslagen. Tegelijkertijd dient de herziening van het belastingstelsel de werkgelegenheid en de economische groei te bevorderen door de lasten op arbeid voor werknemers en werkgevers te verlagen. Als randvoorwaarde geldt dat de herziening moet bijdragen aan evenwichtige inkomensverhoudingen en gezonde overheidsfinanciën. De herziening moet daarbij ook leiden tot lastenverlichting. Het kabinet geeft aan dat voor een dergelijke operatie breed draagvlak vereist is.

Er bestaat al lange tijd onder staatsrechtgeleerden, bestuurskundigen en economen brede overeenstemming over de wenselijkheid om het belastinggebied voor gemeenten te verruimen.² Verschillende commissies hebben mede in het licht van de decentralisaties gepleit voor een uitbreiding van het lokaal belastinggebied. Ook de Raad heeft in het verleden in verschillende adviezen gepleit voor uitbreiding van het lokaal belastinggebied.³

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 32 140, nr. 5.

² Zie onder meer: Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (Commissie Bovens), *De wil tot verschil, gemeenten in 2015*. Den Haag, 2006; Raad van State, *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, 2013; Rapport van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap, 'Taakgericht heffen', in: *Geschriften van de Vereniging voor belastingwetenschap*, no. 239, september 2009 en P.B. Boorsma, C.A. de Kam & L. van Leeuwen, *Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag, 25 mei 2004.

³ Rfv, *Reactie decentralisatiebrief, april 2013*; Rfv, *Inzet komende kabinetsperiode voor de financiële verhoudingen*, september 2012; Rfv, *Regeerakkoord*, december 2012; Rfv, *Tussen betalen en bepalen, Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*, november 2014; Rfv, *Afschaffing OZB op woningen*, november 2002. Rfv, *Afschaffing gebruikersdeel onroerende zaakbelastingen op woningen*, januari 2004; Rfv, *Agenda toekomstig kabinet*, januari 2007.

In dit advies weegt de Raad op basis van de verschillende functies van lokale belastingen af hoe het gemeentelijk belastinggebied vorm en draagvlak zou kunnen krijgen, gegeven de door het Rijk geformuleerde doelstellingen. Hoewel de verruiming van het lokaal belastinggebied onderdeel uit maakt van een fundamentele herziening van het totale belastingstelsel is de Raad van oordeel dat het geïsoleerd op zijn eigen merites kan worden beoordeeld. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft kennisgenomen van het advies en ondersteunt het pleidooi van de Rfv voor uitbreiding van het lokaal belastinggebied.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

Samenvatting

1. De Raad stelt vast dat er met de decentralisaties een vergaande onevenwichtigheid is ontstaan tussen de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de inkomsten en de uitgaven. De band tussen betalen en bepalen is steeds diffuser geworden. Het is echter vanuit democratisch oogpunt van belang dat iedere burger beseft dat realisering van lokale voorzieningen geld kost en dat die moeten worden afgewogen tegen een verhoging van belastingen of het verminderen dan wel schrappen van andere uitgaven.
2. Verruiming van het gemeentelijk belastinggebied leidt tot een doelmatiger afweging, vergroot de welvaartwinst, draagt bij aan versterking van de democratische betrokkenheid en tot verlaging van de collectieve lasten. De Raad pleit daarom voor een substantiële uitbreiding van het lokale belastinggebied. Een verdubbeling van de huidige omvang moet worden gezien als een eerste betekenisvolle stap.
3. Het is van belang dat gemeenten kunnen beschikken over een mix van eigen belastingen. Dat biedt gemeenten de mogelijkheid de lokale belastingen af te stemmen op het takenpakket. De Raad stelt voor over te gaan tot herinvoering van het gebruikersdeel van de OZB-woningen en de introductie van een ingezetenenbelasting. Zowel de ingezetenenbelasting als de OZB leiden niet tot economische verstoringen, zijn stabiel, zijn eenvoudig inpasbaar binnen de bestaande gemeentefondssystematiek en gaan gepaard met lage administratieve lasten.
4. De Raad wijst een plafond voor de tarieven of een macronorm af. Dit doet afbreuk aan de lokale autonomie. Beheersing van de lokale belastingdruk is het best gewaarborgd door de democratische controle op lokaal niveau en de keuze voor herkenbare lokale belastingen. Dit kan verder worden ondersteund door een systeem van benchmarking.
5. Afwenteling van belastingdruk op niet-ingezetenen kan worden voorkomen door het instellen van relatieve limiet die ziet op een maximale verhouding tussen belastingen die worden geheven van inwoners en niet-inwoners.
6. Ter bevordering van de vereenvoudiging van het lokale belastingstelsel pleit de Raad voor het samenvoegen van de toeristen- en forensenbelasting tot een verblijfsbelasting. De roerende woon- en bedrijfsruimten belastingen kan in de bestaande OZB worden geïncorporeerd. De huidige baatbelasting kan komen te vervallen, de al bestaande Bedrijveninvesteringszones (BIZ) vormen een goed alternatief. Verder beveelt de Raad aan de

reclamebelasting, de hondenbelasting en de forensenbelasting af te schaffen. Hij is voor het handhaven van de parkeerbelasting.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

7. De inkomenseffecten van de uitbreiding van het lokaal belastinggebied zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de manier waarop de rijksbelastingen worden verlaagd. Burgers zullen minder rijksbelastingen betalen maar ook hogere lokale belastingen. Voor wat betreft de noodzakelijke vorm van het kwijtscheldingsbeleid is een landelijk vast te stellen korting op de aanslag een aantrekkelijke optie.
8. Bij de verdeling van de algemene uitkering dient de verevening van de belastingcapaciteit te worden gehandhaafd. Die verevening hoeft echter niet volledig te zijn.
9. Uitbreiding van het lokaal belastinggebied kan binnen twee jaar al worden ingevoerd omdat het qua effecten nauwelijks of geen effect heeft op de algehele belastingherziening.

2.

Ontwikkeling en plaats lokaal belastinggebied

Van oorsprong waren gemeenten in hoge mate autonoom en werden gemeenten geacht geheel zelf zorg te dragen voor hun inkomsten. Gemeente en gemeenschap vielen (nog) in hoge mate samen, terwijl de overheid als geheel nog een beperkt takenpakket had. In de anderhalve eeuw sinds de gemeentewet uit 1851 is het aandeel van de eigen belastinginkomsten in de totale gemeentelijke inkomsten geleidelijk afgenomen. De eerste stap werd in 1865 gezet met de afschaffing van de gemeentelijke accijnzen. Gemeenten kregen het verlies aan inkomsten gecompenseerd via een algemene uitkering, waarmee een financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten ontstond. De laatste veelbetekenende stap in deze ontwikkeling werd in 2006 door het kabinet Balkenende II genomen met de afschaffing van het gebruikersdeel van de Onroerend Zaakbelasting (OZB), waardoor huurders van woningen geen OZB meer betalen. Gemeenten werden hiervoor gecompenseerd door een verhoging van de algemene uitkering.⁴ De reden voor afschaffing was destijds het feit dat de OZB voor gebruikers van woningen een irritante belasting werd gevonden en het beeld dat deze belasting het lastendrukbeleid van de Rijksoverheid te veel doorkruiste.⁵

Het aandeel van de gemeenten in de totale belastingontvangsten van de overheid als geheel (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) is slechts 3,4 procent, terwijl 95 procent van de belastingontvangsten voor rekening van het Rijk komt. Gemeenten nemen daarentegen nu ongeveer 30 procent van de totale overheidsuitgaven voor hun rekening en het Rijk 65 procent.⁶ Als gevolg van de decentralisaties in 2015 is de omvang van de gemeentelijke begroting met ongeveer 6 mld euro toegenomen. Tegelijkertijd is het aandeel van de eigen belastingen in de totale inkomsten van gemeenten geleidelijk gereduceerd tot nog

⁴ Tweede Kamer 2004-2005, 30 096, nr. 3.

⁵ De aanvankelijke voornemens voorzagen overigens in een algehele afschaffing van de onroerendezaakbelastingen op woningen. De officiële argumentatie daarvoor was voornamelijk het beperken van de armoedeval en als middel voor lastenverlichting. De motivering veranderde gedurende het proces. Het afschaffen werd uiteindelijk een doel op zich.

⁶ Coelo, *Gemeenten in perspectief 2014-2018*, Groningen 2015.

geen 9 procent. De OZB als belangrijkste bron van gemeentelijke belastingen is goed voor iets meer dan 6% van de gemeentelijke uitgaven.

Datum
26 maart 2015

Kenmerk
2015-0000176763

Tabel 1: Omvang gemeentelijke heffingen 2015*

		mln euro	In % van begroting
Omvang gemeentebegroting		57.597	
Belastingen	Totaal belastingen	4.754	8,25
	OZB gebruikers	708	1,23
	OZB eigenaren	2.931	5,09
	Hondenbelasting	65	0,11
	Toeristenbelasting	174	0,30
	Reclamebelasting	23	0,04
	Baatbelasting	1	0,00
	Forensenbelasting	31	0,05
	Parkeerbelasting	666	1,16
	Precariobelasting	154	0,27
	Roerende woon- en bedrijfsr. belastingen	3	0,01
Retributies	Totaal retributies	4.081	7,09
Totaal		8.835	15,34

Bron: CBS Statline *voorlopige cijfers

Naast de OZB beschikken gemeenten nog over een beperkt aantal kleine belastingen met een in de meeste gevallen zeer beperkte opbrengst, zoals forensenbelasting of hondenbelasting. Macro gezien is de opbrengst van de toeristenbelasting gering maar voor een aanzienlijke groep gemeenten is hij wel van wezenlijk belang. De parkeerbelasting is weliswaar wel meer substantieel maar is vooral een regulerende heffing, waarvan een groot deel van de opbrengst voor de handhaving wordt gebruikt. Daarnaast beschikken de gemeenten over bestemmingsheffingen, zoals rioolrecht en reinigingsheffing (retributies). De opbrengst van de bestemmingsheffingen mag slechts maximaal kostendekkend zijn.

Bij veel burgers bestaat echter het beeld dat de gemeentelijke belastinginkomsten hoger zijn dan zij in werkelijkheid zijn.⁷ Het blijkt ook dat gemeenten een zeer gematigd belastingbeleid voeren.⁸ De tariefontwikkeling is gecorrigeerd voor de toegenomen woningwaarden, al jaren nauwelijks meer dan de inflatie en veel minder dan de rijksbelastingen op woningen.

Conclusie

Al met al blijkt er over een lange reeks van jaren sprake van een tegengestelde ontwikkeling: de belastingheffing werd steeds meer gecentraliseerd, terwijl de overheidsuitgaven steeds meer werden gedecentraliseerd. Er is daarmee een

⁷ Coelo, *Gemeenten in perspectief 2014-2018, Groningen 2015.*

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 B, nr. 17

onevenwichtigheid ontstaan tussen de verantwoordelijkheid voor de inkomsten en de uitgaven. Zeker nu grote bedragen zijn overgeheveld naar de gemeenten tengevolge van de drie grote decentralisaties. De rijksoverheid int het overgrote deel van de belastingen maar ze komen bij gemeenten tot besteding. De band tussen betalen en bepalen wordt voor burgers steeds diffuser. Het is echter vanuit democratisch oogpunt van belang dat iedere burger beseft dat realisering van lokale voorzieningen geld kost en dat die moeten worden afgewogen tegen een verhoging van belastingen of het verminderen dan wel schrappen van andere uitgaven. Dit leidt tot onrealistische verwachtingen en beelden bij burgers.⁹ In het licht van de huidige en toekomstige decentralisaties van taken is daarom uitbreiding van het bestaande lokale belastinggebied dringend noodzakelijk.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

3.

Functies van eigen belastingen¹⁰

Lokale belastingen zijn er niet zonder reden. De belangrijkste functie is natuurlijk het vergaren van inkomsten. Daarnaast vervullen ze een aantal andere functies:

1. democratische functie;
2. allocatiefunctie;
3. compensatiefunctie;
4. bufferfunctie;
5. regulerende functie.

De vraag is waarom gelet op deze functies een uitbreiding van het lokale belastinggebied wenselijk is.

Ad 1. Democratische functie

Dankzij decentralisatie van taken en bevoegdheden raken burgers sterker afhankelijk van de gemeente. Het functioneren van de lokale democratie is gebaat bij de bevoegdheid van gemeentebesturen om, binnen bepaalde grenzen, het eigen voorzieningenniveau en belastingpeil vast te stellen. Verschillen in lokale voorkeuren kunnen dan tot uitdrukking komen in verschillen in voorzieningenniveau en daarbij behorende belastingniveaus. Dit leidt tot optimale overheidsvoorzieningen. Deze gedachtegang staat bekend als het decentralisatiethorema van Oates.¹¹

De lokale democratie wint aan kracht door het belastinggebied te vergroten. Dan valt er echt wat te kiezen. Lokale voorzieningen kunnen beter worden afgestemd op de uiteenlopende lokale voorkeuren en behoeften van de burgers, in plaats van eenheidsworst uit Den Haag. Een groter eigen belastinggebied maakt de gemeente ook sterker bij aangaan van afspraken met andere maatschappelijke partijen in de horizontale samenleving.¹²

Ad 2. Allocatiefunctie

Gemeentebesturen zijn vanwege hun grotere kennis van specifieke lokale omstandigheden het beste in staat een afweging te maken tussen het nut van collectieve gemeentelijke voorzieningen en het financiële offer dat zij van burgers

⁹ Algemene Rekenkamer, *Herziening belastingstelsel*, 19 maart 2015.

¹⁰ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen, *Autonoom of automaat*. Den Haag: Rob-Rfv, 2005.

¹¹ W.A. Oates, 1999: *An Essay on Fiscal Federalism*. In: *Journal of Economic Literature*, 37. 1120-1149.

¹² Rfv *Tussen betalen en bepalen*, november 2014, blz. 60-61.

en bedrijven kunnen vragen (allocatie). De bekostigingsvoorkeur kunnen geeft aan dat taken van decentrale overheden het beste worden bekostigd uit prijzen, vervolgens uit retributies en eigen belastingen, dan uit de algemene uitkering en in laatste instantie uit specifieke uitkeringen.¹³ Volgens de gangbare economische theorie vergroot de bekostigingsvoorkeur de welvaart.¹⁴

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

Volgens de zogeheten *mental accounting* theorie laten lokale bestuurders de beslissing over de besteding van middelen mede afhangen van de bron waaruit deze inkomsten vloeien en vooral de mate waarin de hoogte van deze inkomsten kan worden beïnvloed. Uitkeringen uit de schatkist van het Rijk worden volledig bestemd voor de bekostiging van uitgaven. De mogelijkheid om het geld uit Den Haag te benutten voor lastenverlichting voor de inwoners komt niet in beeld. Recent onderzoek bevestigt dit zogenaamde *flypaper effect*.¹⁵ De veronderstelling is dat niet-beïnvloedbare middelen uit de algemene uitkering gemakkelijker worden bestemd voor verhoging van uitgaven en niet voor belastingverlaging, terwijl een eventuele verhoging van gemeentelijke belastingen veel scherper wordt afgewogen tegen het nut van extra voorzieningen. Hieruit volgt dat hoe groter de rol van de eigen belastingen is, hoe kritischer gemeentebestuurders kijken naar nut en noodzaak van hogere uitgaven voor allerhande lokale voorzieningen. Een bijkomend voordeel van het gemeentelijke belastinggebied is zodoende dat dit leidt tot een zorgvuldige afweging tussen kosten en baten (allocatie). De maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) beperkt de tariefstijging en bevordert de doelmatigheid.¹⁶ Het leidt dus tot een betere verantwoording en een rem op lastenstijging.¹⁷

Een verruiming van het lokale belastinggebied draagt dus bij aan een efficiënte afweging tussen kosten en baten.

Ad 3. Compensatiefunctie

Om tekortkomingen in de verdeling van de algemene uitkering en van middelen vanuit specifieke regelingen te kunnen compenseren, hebben gemeenten de opbrengst van eigen belastingen nodig teneinde hun taken adequaat te kunnen blijven uitoefenen. De decentralisaties brengen meer risico's met zich en daar past een grotere capaciteit bij om zelf tegenvallers op te vangen.

Ad 4. Bufferfunctie

Om financiële risico's of tegenvallers te kunnen opvangen, zonder daarbij meteen een beroep te moeten doen op aanvullende steun (artikel 12) of het Rijk, is het wenselijk dat gemeenten over een financiële buffer beschikken die wordt gevoed vanuit de algemene reserve en de ongebruikte belastingcapaciteit. Gelet op de voortgaande decentralisatie van taken naar gemeenten neemt de kans op financiële risico's en daarmee het belang van voldoende budgettaire buffers navenant toe. De mogelijkheid zo nodig eigen belastingen te kunnen verhogen is hierbij onmisbaar.

¹³ Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, Den Haag 2011.

¹⁴ Boorsma, P.B. en M.A. Allers, *Financiële verhoudingen onder de loep*. Den Haag: VNG, 2006.

¹⁵ W. Vermeulen en M.A. Allers, *Betere afweging met meer lokale belasting*, ESB

¹⁶ CPB, *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein*, 2014.

¹⁷ M.A. Allers, J.P. Elhorst, *Zit er een rem op de lokale lasten?* ESB, 8 april 2005, 16-161.

Ad 5. Regulerende functie

Gemeentebesturen kunnen bepaalde belastingen gebruiken om het gedrag van burgers en bedrijven te reguleren. De parkeer-, honden- en reclamebelasting zijn daarvan voorbeelden.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

4.

Omvang van de verruiming

Verruiming van het lokale belastinggebied leiden ertoe dat de rijksbelastingen omlaag gaan. De volgende vraag is wat de optimale omvang van het lokale belastinggebied is.

Financieel technische overwegingen

Redenerend vanuit de voorkeursvolgorde zouden uitgaven waarbij gemeenten volledige beleidsvrijheid hebben volledig uit lokale belastingen inkomsten (prijzen, retributies, belastingen) moeten worden gedekt. Hoe groot het aandeel van die uitgaven is, is echter niet bekend.¹⁸

- De meest vergaande mogelijkheid is het gemeentefonds louter te gebruiken als een budgettair vereveningsfonds. Het gemeentefonds ontvangt dan inkomsten van gemeenten met een relatief gunstige uitgangspositie en keert uit aan gemeenten met een relatief slechte uitgangspositie. De omvang van het lokale belastinggebied zou dan kunnen oplopen met 15 mld euro op basis van de algemene uitkering of zelfs tot 25 mld euro op basis van de algemene uitkeringen plus de decentralisatie-uitkeringen op het sociale domein.
- Een andere mogelijkheid is de gemeente met het laagste bedrag per inwoner uit de algemene uitkering op nul te zetten. Dat is in de huidige situatie ongeveer 650 euro per inwoner voor de gemeente Blaricum. Andere gemeenten worden vervolgens slechts gecompenseerd voor de kostenverhogende factoren. Globaal zou dat een omvang van het lokale belastinggebied van een kleine 10 mld euro betekenen.
- Ook zou er voor gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld het bedrag per inwoner te verlagen voor het aandeel inwoners van 18 jaar en ouder, en de gemeente daarvoor de mogelijkheid te bieden een ingezetenenbelasting te heffen. Dit komt neer op een verruiming van het bestaande belastinggebied met ongeveer 1,7 mld euro.

Inhoudelijk bestuurlijke overwegingen

In theorie ligt de optimale omvang van het gemeentelijk belastinggebied op dat punt, waar de voordelen niet langer opwegen tegen de bezwaren. Dit is echter lastig eenduidig te operationaliseren en ook afhankelijk van een politiek-bestuurlijke weging. Binnen de Nederlandse context zijn er maatschappelijke grenzen aan de uitbreiding van het lokaal belastinggebied. Die hebben niet alleen te maken met de aanvaardbaarheid van verschillen maar ook met het draagvlak voor lokale belastingen. Een groter decentraal belastinggebied brengt ook grotere verschillen in lokale belastingdruk en voorzieningenniveau mee. Dit is eigen aan decentralisering van taken en decentrale belastingen. Binnen de Nederlandse verhoudingen van een klein en een relatief homogeen land moeten de verschillen in voorkeuren niet worden overschat.

¹⁸ Rapport van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap, *Taakgericht heffen*, in: *Geschriften van de Vereniging voor belastingwetenschap*, no. 239, september 2009.

In eerste aanleg lijkt het redelijk om te streven naar minimaal een verdubbeling van de het huidige OZB, dat wil zeggen van ophoging met 4 mld euro. Dat is naar Nederlandse maatstaven een forse omslag maar het lokale belastinggebied blijft echter naar internationale maatstaven relatief bescheiden. Een verdubbeling ziet de Raad als een eerste stap. Na vier jaar kan worden geëvalueerd waarna een volgende stap kan worden gezet tenzij er zwaarwegende redenen zijn die zich daar tegen verzetten.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

5.

Randvoorwaarden bij de vormgeving van het lokaal belastinggebied

- Economische criteria

De gekozen grondslagen mogen er niet toe leiden dat deze het rijksbeleid doorkruisen of leiden tot economische verstoringen. Dat houdt onder andere in dat naast het verkleinen van de zogenaamde wig ook geldt dat gemeentelijke belastingen niet mogen worden ingezet voor het voeren van inkomenspolitiek.¹⁹ Het Rijk moet via belastingen effectief inkomensbeleid kunnen voeren. Het is niet aan decentrale overheden om inkomenspolitiek te voeren. Voor de belastingstelselherziening als geheel geldt ook dat de inkomenseffecten aanvaardbaar moeten zijn. Lokale belastingen (niet progressief) werken anders uit dan landelijke belastingen met name loon en inkomstenbelastingen (wel progressief). Bij een uitbreiding van het lokaal belastinggebied zullen ook de verschillen tussen gemeenten toenemen. De inkomenseffecten van de uitbreiding van het lokaal belastinggebied zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de manier waarop de rijksbelastingen worden verlaagd, de zogenaamde terugsluis. De inkomenseffecten kunnen door het gebruik te maken van de fiscale mogelijkheden (tariefsverlaging bij de inkomstenbelasting of aanpassing van de algemene heffingskorting, het eigenwoningforfait enz.) uiterst beperkt blijven.²⁰ Het is een politiek beleidsmatige keuze in hoeverre de belastingherziening gericht moet zijn op het bevorderen van arbeidsparticipatie dan wel op het beperken van inkomenseffecten. Verder moeten lokale belastingen bijdragen aan het beheersen van de collectieve lastendruk.

Economische verstoringen treden op als belastingheffing leidt tot onbedoelde gedragsveranderingen doordat belastingplichtigen hun gedrag aanpassen met het oogmerk de belastingdruk te verminderen. De meeste belastingen verstoren de relatieve prijzen, waardoor de verdeling van goederen en diensten wordt verstoord. Bij de OZB is dat echter nauwelijks het geval.²¹ Een ingezetenenbelasting kent geen enkele economische verstoring. Ook leiden deze belastingen niet of nauwelijks tot ongewenste belastingsconstructies of vormen van ontduiking en fraude.

De belastinggrondslag moet stabiel zijn, niet te veel van jaar op jaar schommelen, niet verplaatsbaar en per gemeente beschikbaar.

Daarbij geldt ook dat de stelselherziening niet mag leiden tot een verschuiving van

¹⁹ De wig is dus het verschil tussen de loonkosten die de werkgever draagt en het netto loon dat de werknemer ontvangt.

²⁰ Het CPB komt binnenkort met een doorrekening van de inkomenseffecten.

²¹ Allers, M.A., *Eerherstel voor de ozb*, ESB 18 april 2008.

lasten van burgers naar bedrijven of andere gemeenten. Voor wat betreft de grondslagen geldt dat de mobiliteit beperkt moet zijn.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

- *Maatschappelijke criteria*

Geen enkele belasting is populair. Vooral lokale belastingen die worden geheven bij aanslag roepen weerstand op. Onzichtbare belastingen zoals BTW, energiebelasting of inkomsten via de loonbelasting die werkgevers direct op het brutoloon inhouden roepen minder verzet op. Een herkenbare lokale belasting dwingt bestuurders tot een zorgvuldige afweging. De maatschappelijke aanvaarding van belastingen wordt daarentegen in belangrijke mate bepaald door de hoogte en de zichtbaarheid van de belasting. Eenzijdige belastingdruk op bepaalde groepen belastingplichtigen bijvoorbeeld ondernemers ondermijnt ook het draagvlak.

Het draagvlak wordt verder van beïnvloed door het feit of de heffingsgrondslag strookt met maatschappelijke opvattingen over rechtvaardigheid. Dit pleit voor een brede belastinggrondslag waardoor zoveel mogelijk ingezetenen meebetalen aan de collectieve voorzieningen. Een belasting die aansluit bij het takenpakket van de gemeente heeft een positieve invloed op het draagvlak van de belasting. Burgers zullen er wel aan moeten wennen dat ze weliswaar meer loon ontvangen maar dat ze ook meer lokale belastingen zullen gaan betalen.

- *Bestuurlijke criteria*

Naast een recht op bestuurlijke autonomie bestaat er een recht van gemeenten op financiële autonomie. Bij een open huishouding hoort een eigen belastinggebied van betekenisvolle omvang. Decentrale overheden dienen ook de financiële mogelijkheden te hebben om eigen initiatieven te ontplooiën waarmee zij in staat worden gesteld invulling te geven aan hun autonomie.²²

Financiële zelfstandigheid van gemeenten houdt in dat gemeenten het recht moeten hebben om, binnen bepaalde grenzen, zelfstandig inkomsten te verwerven, uitgaven te doen en leningen aan te gaan, teneinde de keuzen te kunnen maken die voortvloeien uit het lokale politieke proces.

Autonomie houdt tevens in dat elke overheid verantwoordelijkheid draagt voor een gezonde financiële huishouding. Dit houdt onder andere in dat elke overheid tegenover de eigen gekozen volksvertegenwoordiging rekenschap geeft over de effectiviteit en doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

De lokale belasting moet bijdragen aan de democratische betrokkenheid van burgers bij gemeenten. De lokale belasting moet daarom ook herkenbaar zijn als lokale belasting. Voor de democratische controle en optimale afweging is het van belang dat belastingen zichtbaar zijn en dat de hoogte goed kan worden vergeleken met die van andere gemeenten. Dit pleit voor een landelijk uniforme grondslag. Zichtbare belastingen dragen ook bij aan de bewustwording van burgers dat voorzieningen wel moeten worden betaald. De zichtbaarheid van de lokale belasting is essentieel voor de democratische afweging. Elke kiezer die dat kan moet ook meebetalen: geen *freeriders*. Een brede heffingsgrondslag verdient daarom de voorkeur. Het belasten van niet-inwoners moet juist beperkt blijven.

- *Criteria ontleend aan de financiële verhoudingen*

Binnen de financiële verhoudingen geldt dat rekening dient te worden gehouden met de inkomstencapaciteit van gemeenten, zodat elke gemeente, gegeven haar

²² Rfv, *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, november 2011.

structurele omstandigheden, (globaal) in staat is om bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te kunnen realiseren -het 3e aspiratieniveau van Goedhart waarop de Financiële-verhoudingswet is gebaseerd. Bij een gelijk belastingpeil moeten gemeenten een min of meer gelijk voorzieningenniveau kunnen bereiken. Verschillen in gemeentelijke belastingdruk weerspiegelen dan – bij gelijke kostenniveaus en doelmatigheid van gemeenten – verschillen in voorzieningenniveau. De verdeling van de algemene uitkering compenseert gemeenten in grote lijnen voor verschillen in niet-beïnvloedbare kosten (bijvoorbeeld door een slappe bodem en zwakke sociale structuur) en in belastingcapaciteit. Voorkomen moet worden dat er verschillen in voorzieningenniveau ontstaan tussen rijke gemeenten, die veel belasting kunnen heffen, en arme gemeenten, die dat niet kunnen. Dit houdt in dat verschillen in belastingcapaciteit (deels) moeten worden verevend. Het is niet de bedoeling dat uitbreiding van de lokale belastingcapaciteit de kostengeoriënteerde verdeling van de algemene uitkering doorkruist. Uitbreiding van het lokale belastinggebied beoogt geen herverdeling tussen gemeenten tot stand te brengen. Dit houdt in principe een volledige verevening van de belastingcapaciteit in (zie ook par. 7).

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

- *Uitvoerings- en administratieve criteria*

De herziening van het belastingstelsel moet ook bijdragen aan een vereenvoudiging van het lokale belastingstelsel. Belastingheffing brengt perceptiekosten mee voor de overheid en gaat gepaard met administratieve lasten voor belastingplichtigen. Het is van belang dat lokale belastingen eenvoudig en zonder grote administratieve lasten kunnen worden ingevoerd en geheven. Kortom: eenvoud, praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten.

6. Mogelijke grondslagen voor lokale belastingen

Er zijn verschillende opties voor uitbreiding voor het lokaal belastinggebied. De vraag is welke lokale belastingen het meest geëigend zijn om de verschillende functies te vervullen terwijl ze ook voldoen aan de gestelde criteria.

- *OZB-varianten*

Onroerende zaken vormen een zeer geschikte grondslag voor lokale belastingen. De grondslag is niet verplaatsbaar. Het draagt bij aan de verkleining van de wig en heeft beperkte inkomenseffecten. De heffing leidt niet of nauwelijks tot economische verstoringen of ongewenste gedragseffecten van burgers of ondernemingen. De belastinggrondslag is stabiel. Het is gebruikelijk om een daling van de WOZ-waarde met een tariefaanpassing op te vangen. Veel van het gemeentelijk beleid is ruimtelijk georiënteerd heeft daarmee direct en indirect een invloed op de waarde van de onroerende zaken in die gemeente. Een groot deel van het takenpakket van de gemeente heeft betrekking op het fysieke domein. Het is een herkenbare lokale belasting. De uitvoeringskosten zijn gering, gemeenten beschikken immers al over de waardegegevens van de onroerende zaken. In de verdeling van de algemene uitkering wordt al rekening gehouden met de waardegrondslag van de OZB. De perceptiekosten zijn laag en het is eenvoudig inpasbaar binnen de bestaande gemeentefondssystematiek.

Vergroting van het lokaal belastinggebied is mogelijk door de bestaande OZB voor eigenaren van woningen en voor gebruikers en eigenaren niet-woningen te verhogen. Verhoging van OZB voor gebruikers en eigenaren van niet-woningen heeft als nadeel dat een deel van belastingdruk kan worden afgewenteld op niet

kiezers. Het verhogen van de bestaande OZB-heffingen sluit aan op de bestaande systematiek maar houdt geen verruiming van het belastingsinstrumentarium in.

Datum
26 maart 2015

Kenmerk
2015-0000176763

Herinvoering van het gebruikersdeel op woningen betekent wel een verruiming van het belastingsinstrumentarium. Herinvoering van het gebruikersdeel OZB op woningen heeft bovendien als voordeel dat daarmee ook huurders, boven de kwijtscheldingsnorm gaan bijdragen, waarmee aan het principe dat iedere ingezetene op een herkenbare wijze bijdraagt aan het lokale voorzieningenniveau recht wordt gedaan. De band tussen kiezer en belasting betalen wordt daarmee weer hersteld (*No representation without taxation*).

- *Ingezetenenbelasting*

Invoering van een ingezetenenbelasting in de vorm van een bedrag per inwoner van 18 jaar en ouder of per huishouden is een andere mogelijkheid. De belasting is te vergelijken met het lidmaatschapsgeld van een vereniging. Het gemeentelijk takenpakket richt zich op het voorzieningenniveau voor de burger. Een ingezetenenbelasting sluit daar logisch op aan.

De belasting is eenvoudig in te voeren en kent geen nadelige effecten op het gedrag van burgers doordat ontwijking niet mogelijk is. Het draagt bij aan de verlaging van de lasten op arbeid. Het heeft geen effect op het inkomensbeleid van de rijksoverheid. Koopkrachteffecten zijn bij introductie relatief gemakkelijk te ondervangen. Wel geldt dat door lage inkomensgroepen de ingezetenenbelasting relatief zwaarder zal worden ervaren.

Introductie kan gepaard gaan met een gelijktijdige verlaging van het bedrag per inwoner of per huishouden in de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De herverdelingseffecten voor gemeenten zijn daarmee relatief beperkt. Het is een herkenbare belasting. De belasting is niet gemakkelijk te ontduiken. Een ingezetenenbelasting is goed herkenbaar en zichtbaar als lokale belasting. Dat is van belang voor het bevorderen van de democratische betrokkenheid van burgers. Daarbij zijn de perceptiekosten en administratieve lasten laag. De waterschappen heffen al sinds 1995 zonder problemen een ingezetenenomslag, in de vorm van een bedrag per huishouden.

- *Opcenten op de rijksbelastingen*

Opcenten op de inkomsten- en loonbelasting worden ook vaak genoemd. Dit is een belasting die wordt geheven door de fiscus en waarvan de opbrengsten naar de gemeenten vloeien. Een inkomstenbelasting heeft echter een versturende werking op de arbeidsmarkt, het draagt niet bij aan verkleining van de wig. Daarbij zijn de opcenten inkomsten- en loonbelasting conjunctuurgevoelig. Dat biedt zonder nadere maatregelen een onzekere situatie voor het begrotingsproces van gemeenten. Een ander nadeel is dat opcenten niet goed zichtbaar zijn en niet herkenbaar zijn als lokale belasting. Dat is juist van belang als het gaat om het bevorderen van een doelmatige afweging. Ook zijn de perceptiekosten relatief hoog.

- *Overige genoemde mogelijkheden*

Andere wel genoemde opties zoals opcenten op de energiebelasting, lokale fijnstofheffing, lokale congestieheffing, lokale BTW-heffing, gemeentelijke overdrachtsbelasting, hebben evidente nadelen. De genoemde belastingen treffen een kleine groep belastingplichtigen, zijn onvoldoende stabiel, hebben een beperkte mate van herkenbaarheid en of hebben een beperkte relatie met de

algemene uitgaven van de gemeenten.

Conclusie

Op grond van de criteria is de Raad van oordeel dat de OZB en de ingezetenen belasting de meest aangewezen lokale belastingen vormen. Ze zijn eenvoudig in te voeren, goed te controleren, moeilijk te ontduiken en de economische verstoring is afwezig (ingezetenenheffing) of minimaal (OZB).

De Raad is van oordeel dat gemeenten moeten kunnen beschikken over een mix van eigen belastingen. Dat houdt in dat niet één maar twee of drie belastingen die een significante opbrengst kunnen opleveren de voorkeur verdient. Gemeenten kunnen dan kiezen welke ze gebruiken. Dit versterkt de gemeentelijke beleidsvrijheid. Gemeenten kunnen dan bij beleidskeuzes tevens rekening houden met de wijze waarop zij dit bij de burgers in rekening willen brengen. Een deel van het gemeentelijke takenpakket heeft betrekking op het fysieke domein.

Inspanningen van de gemeente hebben daarmee indirect ook een effect op de waarde van de onroerende zaken. Een ander deel van het takenpakket is gericht op het sociale domein waardoor burgers persoonlijk gebaat zijn. Wanneer gemeenten diverse belastingbronnen kunnen aanboren, liggen de tarieven van de afzonderlijke belastingen eerder op een voor belastingplichtigen aanvaardbaar niveau. Dit leidt ertoe dat verhoging van de bestaande OZB in combinatie met een herintroductie van de OZB voor gebruikers van woningen en invoering van de ingezetenenbelasting de voorkeur verdient. Draagvlak onder de invoering van een lokaal belastinggebied kan alleen verkregen worden door gelijk tijdige verlaging van de rijksbelastingen. Verlaging van de rijksbelastingen kan plaats vinden via het eigen woningforfait, de eerste schijf van loon- en inkomstenbelasting of de algemene heffingskorting. De inkomenseffecten kunnen beperkt blijven.

7.

Wijze van inpassing van het lokaal belastinggebied in de financiële verhoudingen

Uit de criteria volgt dat een uitbreiding van het lokale belastinggebied zal moeten leiden tot een lagere rijksuitkering aan gemeenten en lagere rijksbelastingen, omdat er anders sprake zou zijn van een lastenverhoging en een afwenteling van de rijksbezuinigingen bij de decentralisaties naar gemeentelijke lasten.

- Wijze van korting gemeentefonds

Wanneer gemeenten meer eigen inkomsten hebben is een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds mogelijk. Bij invoering van een ingezetenenbelasting ligt een verlaging van het bedrag per inwoner of per huishouden voor de hand. Bij invoering van de OZB op het gebruik van woningen of verhoging van de OZB kan worden aangesloten bij de bestaande negatieve inkomensmaatstaf van de WOZ-waarde.

- Kwijtscheldingsregeling

In de huidige situatie geldt in de meeste gemeenten een kwijtscheldingsregeling voor lokale belastingen en heffingen bij netto-inkomens tot ongeveer 100% van het sociaal minimum. Bij uitbreiding van het lokaal belastinggebied neemt de omvang van de kwijtschelding toe. Handhaving van de kwijtscheldingsregeling bij uitbreiding van het lokaal belastinggebied leidt tot een vergroting van de armoedeval. De stap naar werken houdt een verlies in van de kwijtschelding. Dit kan worden ondervangen door de mogelijkheid tot gemeentelijke kwijtschelding

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

geheel af te schaffen of te beperken tot een kleine groep. Dit zou echter vergaande inkomenseffecten hebben. Een deel van de huishoudens betaalt weinig of geen inkomstenbelasting en zal dus ook niet profiteren van een verlaging daarvan, maar zou vervolgens wel lokale belastingen moeten gaan betalen. Dit ondermijnt ook het draagvlak voor verruiming van het lokaal belastinggebied. Ook zal zonder kwijtschelding het aantal oninbare vorderingen toenemen. Om negatieve inkomenseffecten te voorkomen of te beperken, zal daarom ook voor de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied enige vorm van kwijtschelding nodig zijn. Naast handhaving van de kwijtschelding tot 100% van het sociaal minimum, kan worden gedacht aan het beperken van de kwijtscheldingsnorm tot bijvoorbeeld 95%, of vervangen van kwijtschelding door een landelijk vast te stellen korting op de aanslag.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

- *Verevening van de belastingcapaciteit*

Een apart vraagstuk vormt de mate waarin de vergroting van de belastingcapaciteit wordt verevend. Niet verevenen van de belastingcapaciteit heeft tot gevolg dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten die veel en gemeenten die weinig belasting kunnen heffen. Verevening hoeft niet volledig te zijn.

In de huidige situatie wordt 80% van de waarde van de woningen en 70% van de waarde van de niet-woningen verevend. De reden voor de huidige niet volledige verevening van de belastingcapaciteit is dat gemeenten zo een financiële prikkel overhouden voor investeringen in nieuwe woningen en bedrijventerreinen. Met de uitbreiding van het lokaal belastinggebied wordt echter geen herverdeling tussen gemeenten beoogd. Dit zou inhouden dat de uitbreiding van de belastingcapaciteit in principe zou moeten leiden tot een volledige verevening van de (nieuwe) belastingcapaciteit. De Raad onderschrijft dit uitgangspunt.

Dit geeft de Raad wel aanleiding tot het plaatsen een paar aanvullende kanttekeningen:

- De Raad merkt op dat de huidige verevening onvolledig is omdat de OZB-rekentarieven bij de recente herverdeling van het gemeentefonds niet zijn aangepast. Daarmee is impliciet een herverdeling binnen de landsgrenzen doorgevoerd. Door namelijk vast te houden aan de bestaande rekenaars wordt het verschil in de waardeontwikkeling van de onroerende zaken tussen grofweg de periferie van Nederland en het Westen van het land slechts gedeeltelijk meegeëven. ²³ De gemeenten met een grotere belastingcapaciteit ondervinden daardoor een voordeel ten opzichte van gemeenten die teneinde de belastingopbrengsten op peil te houden de tarieven hebben moet laten stijgen.
- Als bij de uitbreiding van de belastingcapaciteit volledig wordt verevend, betekent dit dat een gemeente geen baat meer heeft bij het vergroten van de eigen belastinggrondslag. Grootschalige investeringen in bijvoorbeeld de kwaliteit van de binnenstad leiden tot een hogere WOZ-waarde van de woningen en bedrijven. De meerwaarde daarvan wordt voor het grootste deel afgeroomd via de inkomensmaatstaf, indirect profiteren alle andere gemeenten op deze wijze mee. Dit kan worden ondervangen door de belastingcapaciteit van een gemeente te bevriezen of met een vertraging onder de verdeling brengen.
- Een andere mogelijkheid voor het verevenen is via de relatieve inkomenspositie van huishoudens binnen gemeenten. Dit sluit beter aan bij de mate waarin

²³ Rfv, *Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016*, 14 april 2014.

belastingplichtigen in staat zijn om belasting te betalen. Belasting wordt immers betaald uit inkomen en niet uit de waarde van de onroerende zaken.²⁴

Datum
26 maart 2015

Kenmerk
2015-0000176763

De Raad is van oordeel dat gelet op het vorenstaande overwegingen er argumenten zijn die er voor pleiten de wijze van verevening, nog eens kritisch tegen het licht te houden voordat de voorstellen ter zake van de verruiming van het lokaal belastinggebied in werking treden. De Raad pleit er voor wel een heldere lijn te kiezen en niet zoals nu te kiezen voor een niet consequente vorm van verevening.

Conclusie

De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat de uitbreiding van het lokaal belastinggebied in principe niet mag leiden tot een herverdeling tussen gemeenten. Dit houdt in een volledige verevening van de (nieuwe) belastingcapaciteit. Tegelijkertijd is de Raad van oordeel dat een gemeente baat moet hebben bij het vergroten van haar belastingcapaciteit. Gemeenten die vanwege een minder draagkrachtige bevolkingsamenstelling relatief een lagere effectieve belastingcapaciteit hebben (veel kwijtschelding) kunnen daar via de maatstaf lage inkomens in de verdeling van de algemene uitkering (deels) voor worden gecompenseerd.

8. Maximering

De vrees bestaat dat uitbreiding van het lokale belastinggebied leidt tot een ongebreidelde groei van de lokale belastingdruk. Ervaringen leren echter dat daar onvoldoende grond voor bestaat. Er is over een lange reeks van jaren sprake van een zeer gematigde ontwikkeling van de lokale lasten.²⁵ Dit in tegenstelling tot de landelijke overheid waarbij de belastingen in de periode 2011-2014 met 18 mld euro zijn verhoogd.²⁶ De rijksoverheid beschikt in tegenstelling tot de gemeentelijke overheid over de mogelijkheid belastingverhogingen op een veel minder zichtbaarder manier door te voeren. Het beperken van de belastingdruk is daarom gebaat bij een zichtbare en herkenbare belasting. Een herkenbare belasting draagt ook bij aan transparantie over de lastenontwikkeling.

Uit de evaluatie van de macronorm OZB blijkt dat maximering via een macronorm niet werkt. Het leidt tot bestuurlijke drukte en draagt niet bij aan de gematigde lastenontwikkeling. De besluitvorming over tarieven is in gemeenten in de eerste plaats geënt op lokale afwegingen. Effectieve mogelijkheden om sancties aan een macronorm te verbinden zijn nihil.²⁷

Het blijkt dat gemeenten inkomsten van het Rijk gemakkelijker besteden dan inkomsten waarvoor zij zelf verantwoordelijk zijn. Het lijkt daarmee aannemelijk dat verruiming van het lokale belastinggebied dus eerder leidt tot lagere collectieve lasten. Burgers zullen hun bestuurders aanspreken op in vergelijking

²⁴ M.A. Allers, *Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter*, Tijdschrift voor Openbare Financien, nr. 4, blz. 146-155.

²⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 B, nr. 17; Evaluatie systematiek macronorm onroerende zaakbelasting.

²⁶ Wim Suyker, *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017*, MEV 2014-versie, Den Haag: Centraal Planbureau, 2013.

²⁷ *Evaluatie systematiek macronorm onroerende zaakbelasting*, 2014.

met andere gemeenten hoge belastingen. De waarborg tegen onverantwoord hoge lokale belastingen zit in de democratische controle. Er bestaat al een landelijke benchmark door de monitor lokale heffingen die het Coelo jaarlijks uitbrengt als het instrument op basis waarvan de ontwikkeling van de lokale lasten wordt gemeten. Hierdoor kunnen gemeenten onderling hun tariefstijging vergelijken.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

In theorie zou dit kunnen leiden tot een vorm van belastingconcurrentie met als gevolg een *race to the bottom*. Uit de internationale literatuur blijkt dat het risico daarop binnen welvarende dichtbevolkte landen relatief klein is.²⁸

De Raad pleit tegen maximering van de gemeentelijke belastingtarieven. Dat tast de beleidsvrijheid van gemeenten aan. De waarborg tegen onverantwoord hoge lokale belastingen zit in de democratische controle op lokaal niveau. Dit pleit voor een herkenbare en goed zichtbare lokale belasting. Belangrijk voor de vergelijkbaarheid is daarom een landelijk uniforme grondslag. Een lokaal belastingplan als onderdeel van de gemeentelijke begroting kan de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten ten goede komen en maakt benchmarking mogelijk. Voor de gemeenteraad, de burgers en anderen betrokkenen is dan direct duidelijk hoe de gemeentelijke lasten zich verhouden tot die van andere gemeenten. Dit versterkt de democratische druk op de gemeentelijke lastenontwikkeling.

Wel moet ervoor worden gewaakt dat afwenteling van belastingdruk naar niet-inwoners en bedrijven ontstaat. Dit kan worden beperkt door de belastingen op niet-woningen en andere niet ingezetenen te maximeren tot een bepaald percentage van het OZB-tarief voor woningen (een relatieve limiet). Tot 2006 werd al ervaring opgedaan met het werken met relatieve limieten.²⁹

Conclusie

Verruiming van het lokaal belastinggebied moet meer zijn dan een cosmetische operatie. Gemeenten dienen de vrijheid krijgen zelf de hoogte van de belastingtarieven vast te stellen. Maximering van belasting is onwenselijk. Transparante en herkenbare lokale belastingen zijn de beste waarborg tegen onevenredige hoge lokale belastingen. Dit bevordert de lokale democratische verantwoording. Vanuit het principe 'No taxation without representation' acht de Raad een limitering van belastingen op niet-inwoners wel op zijn plaats.

9.

Vereenvoudiging van het lokale belastingstelsel

Naast de onroerende zaakbelastingen zijn er tal van andere lokale belastingen, zoals toeristen-, honden-, parkeer-, forensen- precario- en baatbelastingen. Deze andere gemeentelijke belastingen worden herhaaldelijk ter discussie gesteld. Een van de redenen is dat zij, ook al gaat het om algemene dekkingsmiddelen, door belastingplichtigen soms ten onrechte worden ervaren als doelbelastingen ter dekking van specifieke uitgaven. Daarnaast wordt gewezen op het geringe macro-

²⁸ Y. Reingewertz *Fiscal Decentralization - a Survey of the Empirical Literature*, Munich Personal RePEc Archive, 2014.

²⁹ In 1989 werd een relatieve limiet ingevoerd: de verhouding tussen het tarief van de gebruikersbelasting en het tarief van de eigenarenbelasting mocht niet meer dan 4:5 (bijv. 12% en 15% of 8% en 10%) zijn. In 1997 wordt het wettelijk mogelijk gemaakt om in het tarief te onderscheiden tussen woningen en niet-woningen met een bandbreedte van 120%; het tarief voor niet-woningen mocht maximaal 1,2 maal het tarief voor woningen zijn.

bedrag, de versnippering en de hoge perceptiekosten. Een andere reden is dat veel gemeenten ervoor kiezen in tijden van financiële krapte die belastingen te verhogen die niet direct de (eigen) burgers raken.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763

Voor wat betreft de vereenvoudiging van de lokale lasten kan worden gedacht aan de afschaffing dan wel samenvoeging van een aantal kleine belastingen. Het is daarbij van belang oog te houden voor het regulerende karakter van sommige van deze belastingen. Verder lijkt het billijk dat ook niet-inwoners die profiteren van het gemeentelijke voorzieningenniveau daarvoor kunnen worden aangeslagen. Daarbij geldt dat sommige van de belastingen macro gezien wellicht weinig gewicht in de schaal leggen maar wel voor individuele gemeenten van groot belang zijn voor de bekostiging van een voorzieningenniveau mede ten behoeve van niet inwoners. Zo is de toeristenbelasting voor menig Waddeneiland de belangrijkste bron van eigen inkomsten. De forensenbelasting is financieel gezien te belangrijk voor bepaalde gemeenten om af te schaffen. Het samenvoegen van toeristen- en forensenbelasting in een verblijfsbelasting is daarvoor een goed alternatief. Daarmee wordt tegelijkertijd het karakter als doelbelasting doorbroken.

De baatbelasting is omslachtig en van weinig betekenis. Ook de reclamebelasting stelt macro gezien weinig voor en werkt vaak verstoring in de verhoudingen tussen lokaal bestuur en lokale middenstand. Door middel van een vergunningsstelsel kunnen ongewenste reclame uitingen ook aan banden worden gelegd. Voor beide belastingen bestaat een goed alternatief in de vorm van bedrijveninvesteringszones (BIZ). Gemeenten hebben met deze wet de bevoegdheid om een gebied aan te wijzen waarbinnen een bestemmingsheffing (de BIZ-bijdrage) mag worden geheven ter financiering van door een bepaalde meerderheid van de bijdrageplichtigen gewenste extra voorzieningen.

Het regulerende karakter van de hondenbelasting vanwege de ervaren overlast is beperkt, voor een effectieve regulering is het huidige tarief te laag.³⁰ Het regulerende karakter is vooral van symbolisch betekenis. Daarbij zijn de perceptiekosten relatief hoog. Deze belasting kan worden afgeschaft. Niet alleen is de parkeerbelasting qua omvang een van de belangrijkste lokale belastingen; vooral in steden maar de belasting heeft een belangrijke regulerende karakter. Door een prijs te vragen voor schaarse parkeerruimte wordt voorkomen dat die onnodig lang bezet blijft. De parkeerbelasting moet dus blijven. De precariobelasting voor telecombedrijven is al afgeschaft. De precariobelasting op ondergrondse leidingen is al jaren onderwerp van discussie omdat deze belasting leidt tot een ongelijksoortige doorbelasting in de tarieven van nutsbedrijven. Tegelijkertijd is de precariobelasting de afgelopen jaren sterk gestegen, omdat het een indirecte vorm van belasting van de burgers is. Hoewel het effect relatief gering is, pleit er veel voor deze belasting af te schaffen. Voor de precario geheven op het gebruik van openbare ruimte (bijv. terrassen) zou een vergunningsstelsel kunnen worden gehanteerd. De resterende precario onder andere voor de nutsbedrijven staat al op de nominatie om te worden afgeschaft. De afschaffing van de precario zou daarom moeten worden betrokken bij de herziening van het lokaal belastinggebied. De roerende woon- en bedrijfsruimten belasting kan als aparte belasting worden afgeschaft en in de bestaande OZB

³⁰ P.W.C. Koning en B.A. Vollaard (2005), Meer hondenontlasting door hondenbelasting, ESB, 90, 296-297.

worden geïncorporeerd.

Conclusie

De complexiteit en uitvoeringskosten kunnen worden verminderd door het aantal lokale belastingen te beperken. De Raad is van oordeel dat de honden-, baat- en reclamebelasting kunnen worden afgeschaft. Parkeerbelasting dient vanwege het regulerende karakter te worden gehandhaafd. De toeristenbelasting is belangrijk voor een specifieke groep gemeenten met hoge kosten en kan met de forensenbelasting worden samengevoegd tot een verblijfsbelasting.

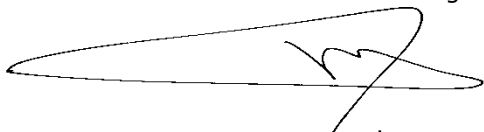
Datum

26 maart 2015

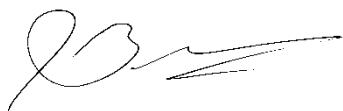
Kenmerk

2015-0000176763

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Bijlage 1
Rfv visie op het lokaal belasting gebied in eerdere publicaties³¹

Datum
26 maart 2015
Kenmerk
2015-0000176763

Relatie lokale belastingen en autonomie

In zijn advies Autonoom of automatisch heeft de Raad gewezen op het belang van het decentraal belastinggebied in relatie met de lokale autonomie. Financiële zelfstandigheid van gemeenten heeft geen inhoud als zij niet in gelijke mate gepaard gaat met staatsrechtelijke en bestuurlijke zelfstandigheid, en omgekeerd. Naast een recht op bestuurlijke autonomie bestaat er een recht van gemeenten op financiële autonomie. Dat wil zeggen dat gemeenten het recht hebben om, binnen bepaalde grenzen, zelfstandig inkomsten te verwerven, uitgaven te doen en leningen aan te gaan, teneinde de keuzen te kunnen maken die zij menen te moeten maken. Daartoe behoren ook ruime mogelijkheden tot het heffen van eigen belastingen. De gemeenten zijn echter voor meer dan 50 procent van hun inkomsten afhankelijk van uitkeringen van de rijksoverheid. Dit staat haaks op de zogenoemde financiële voorkeursvolgorde op grond van de Financiële verhoudingswet, waarbij gemeentelijke uitgaven vooreerst dienen te worden bekostigd uit eigen belastingen en overige heffingen. *Omvang van het lokale belastinggebied*

De betekenis van het Nederlandse gemeentelijke belastinggebied is in internationaal opzicht ook zeer beperkt. Gemeenten hebben als volwaardige democratische bestuurslaag recht op ruimere mogelijkheden om het nut van eigen maatregelen en voorzieningen af te wegen tegen de hoogte van de lokale belastingen. Daar komt bij dat dankzij de voortgaande decentralisatie van taken de financiële risico's voor gemeenten toenemen. Het lijkt tijd om naast het decentraliseren van taken ook de belastingmacht te decentraliseren en zo het lokale belastinggebied meer in overeenstemming te brengen met de taken die gemeenten worden geacht uit te voeren.

Aanvankelijk stelde de Raad dat de omvang van het gemeentelijke belastinggebied in beginsel voldoende was om de huidige functies en taken adequaat te kunnen vervullen. Mede als gevolg van de toegenomen omvang van het takenpakket en het afschaffen van de OZB en de beperking wijzigde de Raad zijn standpunt. Daarbij heeft de Raad steeds aangegeven dat een verruiming van het lokale belastinggebied niet automatisch hoeft te leiden tot een lastenverhoging voor burgers (of bedrijven).

Een van de redenen dat gemeenten zicht hebben ingelaten met actieve grondexploitatie is dat als een van de schaarse mogelijkheden voor gemeenten is de eigen inkomsten te vergroten. Dit is naar het oordeel van de Raad een oneigenlijk motief voor grondexploitatie.

Beheersing lokale lasten

Dominant in de discussie over uitbreiding van de lokale belasting is de aversie tegen ongelijkheid en de vrees dat dit leidt tot een ongebreidelde verhoging van lokale lasten. Over de ontwikkeling van de lokale lasten en de noodzaak tot verruiming van het lokale belastinggebied bestaan de nodige mythes en misverstanden. In tegenstelling tot de beeldvorming is al jaren sprake van een zeer gematigde lokale lastenontwikkeling. Juist de zichtbaarheid van de lokale belastingen maakt dat gemeenten uiterst terughoudend zijn met het verhogen van

³¹ Rfv. Dossier decentrale belastingen, <http://www.rob-rfv.nl/rfv>

de lokale belastingen. Daarnaast wordt de lokale lastendruk voor burgers (en bedrijven) in de gemeenten periodiek met elkaar vergeleken en worden de verschillen soms breed uitgemeten. Dat achter gestegen lokale lasten en verschillen in gemeentelijke lastendruk tal van oorzaken schuil gaan – inflatiecorrectie, de noodzaak om bezuinigingen en financiële risico's als gevolg van rijksbeleid op te vangen, verschillen in voorzieningenniveau, gemeentelijke structuurkenmerken en efficiency, enzovoort – wordt snel uit het oog verloren. Bovendien is de negatieve reactie op verschillen tussen gemeenten gebaseerd op de opvatting dat die er niet mogen zijn.

Maximering

De Raad heeft zich kritisch uitgelaten over de maximering van de OZB. De macronorm werd door de Raad als overbodig en niet uitvoerbaar gekwalificeerd.

Relatie belastinggebied verdeling gemeentefonds

In het advies over de herijking van de algemene uitkering heeft de Raad naar aanleiding van de zeer normatieve uitgangspunten gesteld dat wanneer de algemene uitkering zou aansluiten op het door het Rijk goedgekeurde minimum voorzieningenniveau, de logische consequentie daarvan zou zijn dat er ook een substantiële uitbreiding van het lokale belastinggebied nodig zou komen. Alles wat gemeenten dan immers extra willen doen zouden ze dan voortaan uit eigen inkomsten moeten bekostigen. Dit zou dus een pleidooi impliceren voor een groter decentraal belastinggebied. Maar aangezien de rijksoverheid vooralsnog niet van plan leek om de discussie over een vergroting van het lokaal belastinggebied te beginnen, ook niet onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingdruk, hoewel er sterke theoretische en empirische aanwijzingen zijn dat dit leidt tot efficiëntere en effectievere besteding van (belasting)middelen.

In het laatste advies over het groot onderhoud gemeentefonds heeft de Raad gesteld dat de bestuurlijke ontwikkelingen zoals de drie decentralisaties, de gevolgen van de schaalvergroting en bestuurlijke samenwerking noodzaken tot fundamentele keuzes. Daarbij moet ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied worden meegenomen.

Alternatieve grondslagen lokale belastingen

De Raad heeft in verschillende adviezen gepleit voor de invoering van een ingezetenenbelasting. Naast de herkenbaarheid is deze belasting relatief eenvoudig in te voeren. Bovendien kent het lage perceptiekosten. De inkomenseffecten kunnen worden beperkt via de loon- en of inkomstenbelastingen. De herverdeeffecten voor de gemeenten zijn eenvoudig via het bedrag per inwoner op te vangen binnen de bestaande uitkeringssystematiek van de algemene uitkering. Door bij de verdeling rekening te houden met lage inkomens om tegemoet te komen aan de kosten van kwijtschelding.

Datum

26 maart 2015

Kenmerk

2015-0000176763