

Gemeentelijke vrijheid? Dan ook financieel

Het is bijzonder wrang dat een kabinet waarvan het CDA deel uitmaakte, laconiek de schouders heeft opgehaald over het principiële aspect van het lokaal belastinggebied. Gelet op de stevige haken en ogen die zijn verbonden aan de opcenten inkomstenbelasting en de burgerbelasting, verdient het aanbeveling om de categorie van de 'groene' belastingen als serieuze optie voor uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied de komende tijd uit te werken.

door Wim Kuiper

Lid directieraad VNG

DE DISCUSSIE OVER DE VORMGEVING van de gemeentefinanciën is lange tijd een technocratisch onderwerp geweest. Maar de afgelopen jaren zijn de politieke aandacht en emoties over dit onderwerp flink opgelopen. Gemeentelijke belastingen en heffingen vormen een gemakkelijk doelwit voor landelijke politici die de kiezers naar de mond willen praten. Ook belangenorganisaties, als de Consumentenbond en de Vereniging Eigen Huis, brengen in een vast ritme 'schandalige' gegevens naar buiten over gemeentelijke lastenverhogingen, om hun achterbannen te laten zien dat ze stevige belangenbehartigers zijn. De hoogte van rijksbelastingen en de vaak sluipende lastenverhogingen in die sfeer leven over het algemeen minder bij de belastingbetaler. Dat heeft in hoge mate te maken met de betrekkelijke onzichtbaarheid ervan. Accijnzen en btw zitten verstoep in een totaalprijs, de loonheffing staat ergens op het onleesbare loonstrookje en de overdrachtsbelasting wordt gedekt via de hypotheek. Maar de gemeente komt apart met een acceptgirokaart bij u afrekenen en dat wordt dus wel heel direct gevoeld. Gemeentelijke belasting is belasting met een hoog ergernisgehalte.

Het vorige kabinet heeft ervoor gezorgd, met name op aandringen van het liberale smaldeel, maar Kamerbreed gesteund, dat voortaan gebruikers van woningen niet meer worden aangeslagen en dat de stijging van de tarieven is gelimiteerd. Het toch al kleine (vrij besteedbare) eigen belastinggebied, klein ten opzichte van vrijwel alle andere EU-lidstaten, is daardoor beperkt tot ongeveer 7 procent van hun inkomsten (OZB levert 6 procent op). Naast enkele heffingen en retributies die zijn gekoppeld aan specifieke uitgaven (zoals voor afvalinzameling en riolering; samen circa 7 procent) komt het leeuwendeel van de inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen (respectievelijk circa 28 en 39 procent.¹) De financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid is dus zeer groot. Hoe erg is dit voor de vitaliteit van de gemeenten als autonome bestuurslaag? Levert deze situatie praktische problemen op, of is er vooral sprake van principiële bezwaren?

PRINCIPIËLE ASPECTEN

Om met die laatste te beginnen: gemeentelijke autonomie is een belangrijke waarde in ons staatsbestel. Deze waarde is door allerlei ontwikkelingen moeilijker verdedigbaar vanuit de gedachte dat lokale gemeenschappen een recht hebben om zich zoveel mogelijk zelf te besturen. De samenhang tussen lokale gemeenschap en gemeente is verminderd, mensen vormen verschillende soorten gemeenschappen van kleinere (zoals straat of buurt) en veel grotere (zelfs globale) omvang. Ook is de oriëntatie op de overheid in de loop der tijd steeds sterker nationaal getint, wat onder andere blijkt uit de mate waarin kiezers zich bij gemeenteraadsverkiezingen laten leiden door landelijke politieke ontwikkelingen. Er is ook sprake van een steeds grotere verstrengeling van overheidslagen. De gemeentelijke marges verschillen per taak aanzienlijk, maar de algemene tendens is er wel één van toenemende bemoeienis vanuit het rijk (en ook Europa en de provincies), hetzij aan de voorkant van beleid (via wet- en regelgeving en beleidskaders), hetzij aan de achterkant (via monitoring en toezicht). De uitholling van de financiële autonomie maakt het plaatje compleet van een zwakker wordende bestuurslaag.² Dit is zeker zorgwekkend.

In een democratische rechtstaat is het van groot belang dat er sprake is van scheiding en spreiding van machten, *checks and balances*. In de christendemocratie worden de begrippen van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring gehanteerd om aan te geven dat de centrale overheid eigenstandige macht naast en soms tegenover zich moet vinden, die een natuurlijke tegenkracht vormt tegen de neiging tot centralisering van macht. Daarbij wordt in CDA-kring weliswaar primair aan allerlei maatschappe-

lijke verbanden gedacht, maar decentrale overheden spelen hierbij net zo goed een rol. Deze gedachte heeft in de Raad van Europa vorm gekregen in het Europees handvest inzake lokale autonomie (artikel 9, derde lid). De Raad van Europa heeft zich terecht gerealiseerd dat het typerend voor dic-

taturen is dat gemeenten weinig in te brengen hebben. Financiële autonomie in de vorm van een substantieel lokaal belastinggebied moet dan ook door de lidstaten worden gegarandeerd. Dit wordt als een essentieel bestanddeel beschouwd van een democratisch staatsbestel. Met de halvering van het al kleine gemeentelijke belastinggebied legt

Met de halvering van het al kleine gemeentelijke belastinggebied legt de lidstaat Nederland het Handvest naast zich neer

de lidstaat Nederland het Handvest naast zich neer. Het is bijzonder wrang dat een kabinet waarvan het CDA deel uitmaakte, laconiek de schouders heeft opgehaald voor dit principiële aspect van het lokaal belastinggebied.

Een andere principiële kwestie vormt de kwaliteit van de gemeentelijke democratie. Het bekende adagium *no taxation without representation* kan ook worden omgedraaid. In een situatie waarin de gemeenteraad over de verdeling van de lasten besluit zonder verband te kunnen leggen met de lasten, is sprake van een wensendemocratie. De afweging van extra voorzieningen tegen extra lasten vindt niet (meer) op lokaal niveau plaats. Dit kernstuk van democratische besluitvorming is voorbehouden aan de op veel grotere afstand van de burgers staande rijksoverheid. Gemeenten kunnen slechts bij al hun wensen de hand ophouden bij het rijk.

PRAKTISCHE KWESTIES

Er zijn ook een aantal meer praktische knelpunten bij de huidige financiële verhoudingen. De gemeente biedt als overheidslaag die het dichtst bij de mensen staat, lokaal maatwerk. De gemeente levert niet alleen allerlei fysieke taken, die een grote invloed hebben op de kwaliteit van de leefomgeving, maar ook een groot palet aan sociale en culturele diensten en voorzieningen. Decentralisatieoperaties, zoals recent op het gebied van zorg door de komst van de wmo, leggen steeds grotere financiële risico's op lokaal niveau neer. Een te grote financiële afhankelijkheid van de rijksoverheid en een onmogelijkheid om deze risico's te mitigeren, frustreren de mogelijkheden om lokaal maatwerk te leveren.

Tegenover een klein eigen belastinggebied staat een relatief grote algemene uitkering. Waarom kan dit toch ook vrij besteedbare inkomen nooit

als een volwaardig alternatief worden beschouwd? De omvang en de verdeling daarvan is namelijk geheel landelijk bepaald. Door het 'trap op, trap af'-principe dat ook door het nieuwe kabinet wordt gehanteerd, ademt dit budget mee met de omvang van de rijksuitgaven. In slechte tijden betekent dit een krimp, zoals we de afgelopen periode hebben gemerkt. Maar in betere tijden bestaat bovendien ook altijd het risico dat geknabbeld wordt aan de vrije besteedbaarheid. Zo zien we in het regeerakkoord van Balkenende IV dat bedragen die volgens het genoemde principe naar het gemeentefonds vloeien, in de komende regeerperiode gelabeld worden aan bepaalde beleidsterreinen (met name wijken en veiligheid). Als het aan het kabinet ligt worden daar ook nog eens prestatieafspraken over gemaakt.

Een ander probleem met het gemeentefonds vormt de verdeling ervan. Lokale belastingen vormen ook een soort ventiel voor tekorten die ontstaan doordat verdelingsmaatstaven, hoe verfijnd ook, nooit voorzien in een volledig efficiënte allocatie van deze middelen.

Niet alleen de geringe omvang, maar ook de limitering van de tariefstijging zorgen voor een financieel keurslijf voor gemeenten dat ook leidt tot praktische problemen. Voorzien kan worden dat deze in de komende periode steeds manifester zullen blijken. Van de noodzakelijke bufferfunctie van lokale belastingen is nauwelijks nog sprake.

UITBREIDING BELASTINGGEBIED

Uitgaande van de constatering dat de financiële verhouding uit het lood is geslagen, kan worden bekeken welke veranderingen wenselijk zijn.

Allereerst is het van belang om te komen tot herstel van het eigen belastinggebied. Daarbij zou sprake moeten zijn van een uitruil van lokale lastenstijging voor rijkslastendaling. (De ozb-maatregel was juist precies het omgekeerde, aangezien gemeenten via het gemeentefonds gecompenseerd zijn voor hun inkomstendaling. Ten onrechte werd hier gesproken van lastenvermindering.) Dat daarvoor toch wel enige ruimte moet zijn te vinden, kan worden opgemaakt uit de huidige verhouding; het volume van de rijksbelastingen is ongeveer vijftig keer zo groot is als de omvang van lokale belastingen.

De afgelopen periode heeft hierover de nodige deskundige rapporten en artikelen opgeleverd.³ Eén min of meer gedeelde conclusie is dat de onroerende-zaakbelasting om een aantal redenen en zeer geschikte lokale belasting vormt. Er is een duidelijk verband tussen de waarde van onroerend goed en de kwaliteit van de leefomgeving, waarvoor gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid hebben. Dit levert ook een aannemelijke maatschappelijke aanvaardbaarheid op, hoewel sterke waardestijgingen

en disputen over waardes tot irritaties leiden. De belasting is zichtbaar als lokale heffing en zij is redelijk eenvoudig en praktisch uitvoerbaar. De zichtbaarheid is van belang om de principiële aspecten van het lokale belastinggebied tot zijn recht te laten komen. Aan de zichtbaarheid zit echter tegelijkertijd het nadeel van de ergernis die dit voor de belastingbetaler oplevert. Het eerste dient zwaarder te wegen dan het laatste. OZB levert bovendien een tamelijk stabiele inkomstenbron op, waarbij sterke waardestijgingen kunnen worden gecompenseerd door tariefsverlaging. Ongewenste neveneffecten treden door deze belasting niet op. Ook is geen sprake van gemeentelijke inkomenspolitiek, terwijl er een element in zit van het maatschappelijk zo gewaardeerde adagium dat ‘bredere schouders de zwaardere lasten dragen’. Het terugdraaien van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen is echter politiek en maatschappelijk niet opportuun. Uitbreiding moet dus op een andere manier worden gerealiseerd.

Vanwege het belang van de bufferfunctie is het wel van belang dat de tariefsimitering zo snel mogelijk ongedaan wordt gemaakt. De lokale democratie is goed in staat om tot een evenwichtige besluitvorming over tarieven te komen. Het macro-economische effect op de lastendruk en het effect van tariefstijging OZB op de totale woonlasten⁴ is bovendien dusdanig gering, dat geen legitimatie voorhanden is voor zo’n ingrijpende beperking van de lokale autonomie.

De meestgenoemde mogelijkheden voor nieuwe gemeentelijke belastingen zijn de opcenten inkomstenbelasting en de burgerbelasting. De laatste belasting wordt ook wel koppengeld genoemd. Het gaat om een vast bedrag per (eventueel meerderjarige) inwoner. Hierbij is zeker sprake van een ondubbelzinnige grondslag, een eenvoudige en zichtbare uitvoering en een stabiele omvang. Tegelijkertijd zal zo’n belasting echter veel weerstanden oproepen, door die grote zichtbaarheid en het feit dat het een denivellerend effect heeft, aangezien iedereen hetzelfde bedrag betaalt. Een uitruil met rijksbelastingen kan dit beeld nog versterken als dat in de sfeer van de inkomstenbelasting zou zijn, wat voor de hand ligt.

De opcenten inkomstenbelasting, aan de hand van een door de gemeente vast te stellen percentage, zijn bekend uit de Scandinavische landen. Voordeel is hier juist weer het nivellerende effect. Ook de uitvoering kan, door het meeliften met de inning van rijksbelastingen, relatief eenvoudig zijn. Een nadeel is wel de relatieve onzichtbaarheid van deze belasting. Nadeel is ook de grote conjuncturele afhankelijkheid en het feit dat het rijk zich uiteraard heel sterk zal bemoeien met deze belasting, waardoor het risico bestaat dat de gemeentelijke autonomie per saldo toch beperkt zal blijven.

Een andere categorie vormen belastingen die in verband kunnen wor-

den gebracht met de afremming van milieudruk en dus kunnen zorgen voor een verdere ‘vergroening’ van ons belastingstelsel. Gemeentelijke belastingen (opcenten) op energiegebruik en motorrijtuigen, en verbreding en verruiming van de bestaande riool- en afvalstoffenheffing tot een riool- en reinigingsbelasting met matige winstmogelijkheid, vormen stuk voor stuk goed uitvoerbare opties. Ze zijn duidelijk gekoppeld aan gemeentelijke taakuitvoering en zichtbaar voor de burger en het bedrijfsleven. Bij de energie- en motorrijtuigenbelasting is bovendien een makkelijke uitruil met rijksbelastingen denkbaar. Voor de aan auto’s gerelateerde belastingen geldt wel dat er een verband bestaat met de voorziene invoering van rekeningrijden.

Gelet op de toch wel stevige haken en ogen die verbonden zijn aan de opcenten inkomstenbelasting en burgerbelasting verdient het aanbeveling om de categorie van de ‘groene’ belastingen als serieuze optie voor uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied de komende tijd uit te werken.

SPECIFIEKE VERSUS ALGEMENE UITKERING

De laatste brandende kwestie met gemeentefinanciën vormt de verhouding tussen de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. Hier lijkt een simpel adagium te gelden: in het belang van de gemeentelijke autonomie en vermindering van uitvoeringslasten moeten zoveel mogelijk specifieke uitkeringen opgaan in het gemeentefonds. In het regeerakkoord wordt een halvering als uitgangspunt genomen. Eerder heeft een Stuurgroep onder leiding van Brinkman een rigoureuus advies uitgebracht om het op dat moment voor handen zijnde aantal specifieke uitkeringen van 155 terug te brengen naar 22.⁵ Op deze op het eerste gezicht aantrekkelijke, rechtlijnige redenering is een hoop af te dingen. Bekostiging uit het gemeentefonds levert niet voor alle gemeentelijke taken vanuit economisch opzicht optimale allocatie op.⁶ Valide argumenten om over te gaan tot een specifieke uitkering, dan wel deze te handhaven, zijn:

- * Er is sprake van nieuw beleid met een aanjaag- en voorbeeldfunctie of een experimenteel karakter.
- * De uitkering is gericht op een beperkt aantal gemeenten vanwege de aard van de taak, bijvoorbeeld steden met een vrouwenopvang.
- * De verdeelsystematiek van het gemeentefonds voldoet evident niet, gelet op de werkelijke kostenverdeling voor een bepaalde taak.
- * Het is van belang om de uitgaven voor een bepaald doel te monitoren en bij te stellen als er tekorten ontstaan dan wel af te romen als er overschotten zijn, mede gelet op de grote omvang van de geldstroom.

- * Het rijk hecht zoveel belang aan de precieze vastlegging van de taakuitoefening, dat er nauwelijks meer sprake is van gemeentelijke vrijheidsmarges; in dat geval is het logisch dat wie bepaalt ook maar apart moet betalen.

Dit neemt niet weg dat het zeker nut heeft om van tijd tot tijd zeer kritisch te kijken naar het bestaande pakket en steeds weer zorgvuldig af te wegen of overheveling naar het gemeentefonds wenselijk is. Ook door bundeling van uitkeringen (bijvoorbeeld gelden voor educatie, inburgering en werkdeel Fonds Werk en Inkomen in een participatiefonds) en vermindering van administratieve lasten (*single audit*) kan veel worden gewonnen.

BESLUIT

De verhouding tussen de verschillende inkomstenbronnen van gemeenten is op dit moment niet op orde. Er is een herschikking nodig van de algemene uitkering naar een groter eigen belastinggebied. Het regeerakkoord

Ook door bundeling van uitkeringen en vermindering van administratieve lasten kan veel gewonnen worden.

koppelt deze optie aan een decentralisatie-impuls en een daarover te bereiken bestuursakkoord. Dit is een welkome, zij het nog zeer voorzichtige opening in een discussie tussen rijk en gemeenten die de afgelopen jaren zeer belast is door de maatregelen op het vlak van de o.z.v.

Een uitruil van rijks- naar gemeentebelastingen op het gebied van energie en motorrijtuigen en een verruiming op het vlak van belasting op riolering en afvalstoffen, biedt gunstige perspectieven om hier aanvulling aan te geven en dit tegelijk te koppelen aan doelstellingen uit het milieubeleid.

Er is aanleiding om genuanceerder te denken over nut en noodzaak van specifieke uitkeringen. Toch is ook hierbij nog winst te behalen op het vlak van vergroting van gemeentelijke vrijheid en terugdringing van administratieve lasten.

Noten

- 1 Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006.
- 2 Zie hierover: Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de Financiële

- Verhoudingen, *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag 2005.
- 3 Met name: Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen (Commissie Gemeentelijk Belastinggebied),

Belasten op niveau, meer fiscale arm-slag voor gemeenten, Den Haag 2004; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie: *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*, (rapport Commissie Eenhoorn), Den Haag 2006; Boorsma, P.B. en M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de loep*, Den Haag 2006.

- 4 Zie voor reële beelden de rapportages van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), zoals *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, Groningen 2007.
- 5 Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, *Anders gestuurd, beter bestuurd, de specifieke uitkeringen door- gelicht*, Den Haag, 2004.
- 6 Boorsma/Allers (2006), p.124.