



NIEUWSSERVICE 2015 WEEK 23

Special Rapport Commissie Rinnooy Kan

Op verzoek van de VNG heeft de commissie Financiële Ruimte voor gemeenten (hierna: de "Commissie") zich gebogen over de veranderende situatie binnen het gemeentelijke landschap van met name lokale belastingen. Er vindt aan de ene kant een verschuiving plaats van verantwoordelijkheden en taken naar gemeenten, terwijl aan de andere kant de (financiële) mogelijkheden van die gemeenten om aan te sluiten bij de lokale voorkeuren onvoldoende aanwezig zijn of zelfs worden ingeperkt.

De Commissie pleit daarom voor "*meer flexibiliteit in het financiële domein*" met het oog op "*het versterken van de lokale democratie*". In de ogen van de Commissie is er namelijk sprake van een "*democratische verarming*". Gemeenten krijgen weliswaar een uitgebreider pakket aan taken opgelegd waarbij een grote mate van beleidsvrijheid is toebedeeld. Maar daar staat tegenover dat gemeenten nog steeds in grote mate afhankelijk zijn van de financiële middelen van het Rijk en slechts in geringe mate zelf financiële afwegingen kunnen maken en keuzes voor kunnen leggen aan hun inwoners die aansluiten bij het gewenste voorzieningenniveau en de lokale voorkeuren. Dit uitgangspunt heeft de Commissie in het advies nader uitgewerkt langs vier sporen en binnen elk van deze sporen zijn vervolgens nadere aanbevelingen gedaan.

Spoor 1: Meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau

Het vergroten van de ruimte van gemeenten om zelf belasting te heffen bij hun burgers kan met een gelijkblijvende macrolastendruk en zonder lastenverschuiving tussen bevolkingsgroepen. Dit heeft volgens de Commissie twee belangrijke voordelen. Allereerst versterkt het de lokale democratie en daarnaast leidt het tot een doelmatiger besteding van middelen.

➤ Aanbeveling 1: Substantiële verruiming van het lokaal belastinggebied

Gemeenten moeten in staat zijn tot het maken van democratische keuzen: beleidsmatig en zeker ook in de financiële afwegingen. De grens zal daarbij worden bepaald door de mate waarin verschillen tussen gemeenten onwenselijk worden en niet meer kunnen worden opgevangen via verevening in het gemeentefonds. Waar die grens ligt vormt een bestuurlijk-politieke afweging (zie ook spoor 3).

➤ Aanbeveling 2: De herziening van het belastingstelsel als aangrijpingspunt

De Commissie vindt dat de verruiming van het lokale belastinggebied aan diverse randvoorwaarden dient te voldoen, namelijk:

- Geen stijging van de macrolastendruk: een verruiming van het lokaal belastinggebied moet in de transitie gepaard gaan met een gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen, er is dus hoogstens sprake van belastingverschuiving.
- Geen inkomensbeleid: gemeenten hanteren geen progressieve belastingtarieven.
- De lastenverdeling (tussen bewoners en bedrijven, tussen bewoners onderling) moet bij een herschikking van belastingen acceptabel blijven (herverdeeleffecten zijn niet te groot).
- De eerste stap bij de verruiming van het lokaal belastinggebied moet zoveel mogelijk aansluiten bij de doelen van de beoogde herziening van het belastingstelsel: het verkleinen van de 'wig' en het verlagen van de belasting op arbeid.

➤ Aanbeveling 3: Invoering ingezetenenbelasting en verbreding van de OZB

Belastingen die geschikt zijn voor verruiming van het gemeentelijk belastinggebied dienen volgens de Commissie aan de volgende criteria te voldoen:

1. Substantiële opbrengst;
2. Robuuste en voorspelbare opbrengst;
3. Heffing is eenvoudig en tegen lage kosten uit te voeren. Het ontgaan van de belasting moet moeilijk zijn;
4. Geen of geringe economische verstoring;
5. Geringe mogelijkheid tot afwenteling op niet-inwoners ("*No taxation without representation*");



6. Alle inwoners die daartoe in staat zijn betalen mee ("No representation without taxation");
7. Voor bewoners is de grondslag van de belastingheffing goed inzichtelijk en de tarieven zijn vergelijkbaar.

Vanuit de randvoorwaarden en criteria van respectievelijk aanbeveling 2 en 3 doet de Commissie een aanbeveling om het gemeentelijke belastinggebied te vergroten door een voor gemeenten optionele combinatie van het invoeren van een ingezetenenbelasting en een verbreding van de OZB.

Genoemde voordelen van een ingezetenenbelasting met een heffing per meerderjarige inwoner zijn (1) een eenvoudige en goedkope uitvoering, (2) stabiele en voorspelbare opbrengsten, (3) nauwelijks herverdeeffecten tussen gemeenten en (4) heffing van inwoners met een stemrecht. Als mogelijk nadeel wordt een denivellerende werking genoemd indien er geen nadere maatregelen worden genomen.

Verbreding van de OZB is volgens de Commissie mogelijk door herinvoering van het gebruikersdeel van woningen (meer belastingplichtigen) en door het afschaffen van een aantal verplichte vrijstellingen. Als voordelen worden hierbij genoemd (1) een substantiële en stabiele opbrengst, (2) verdeling over meer ingezetenen (stemberechtigden) en (3) lage uitvoeringskosten. Andere maatregelen bestaan wel binnen het lokale belastinggebied, maar voldoen in onvoldoende mate aan de criteria die de Commissie wil hanteren.

➤ Aanbeveling 4: Vereenvoudiging van de overige (kleine) lokale belastingen

- Samenvoegen van de toeristen- en forensenbelasting tot een verblijfsbelasting.
- De roerende woon- en bedrijfsruimtenbelastingen incorporeren in de OZB.
- De huidige baatbelasting laten vervallen, omdat de al bestaande Bedrijveninvesteringszones (BIZ) een goed alternatief vormen.
- De reclamebelasting, de hondenbelasting en de forensenbelasting afschaffen.
- De parkeerheffing handhaven vanwege de regulerende werking.
- De precariobelasting voor terrassen handhaven (vanwege het "level playing field" tussen bedrijven met een terras in eigendom en een terras op gemeentelijke grond), maar de precariobelasting voor leidingen afschaffen.

➤ Aanbeveling 5: Gedecentraliseerd kwijtscheldingsbeleid

Gezien de gemeentelijke taak van armoedebestrijding moet het kwijtscheldingsbeleid in belangrijke mate bij gemeenten komen te liggen.

Spoor 2: Meer ruimte voor investeringen

Om investeringen in de fysieke leefomgeving beter te laten lonen voor gemeenten, vindt de Commissie het van belang om een groter deel van het rendement dat voortkomt uit economische waardevermeerdering te laten neerslaan bij gemeenten die bereid waren hierin te investeren.

➤ Aanbeveling 6: Meer mogelijkheden om waardevermeerdering van niet-woningen toe te laten vallen aan gemeenten

Aanpassing van het huidige OZB-stelsel voor niet-woningen door:

1. Een andere vorm van verevening van het gemeentefonds bij niet-woningen, ofwel door de gemeenten de extra opbrengsten uit de waarde van de niet-woningen voor 5 of 10 jaar te laten houden of door een kleiner deel af te romen in het gemeentefonds.
2. De mogelijkheid van tariefdifferentiatie binnen een gemeente naar profijt dan wel naar doelgroep.

➤ Aanbeveling 7: Versterking van directe relatie tussen kosten en baten

Er bestaan taken die de gemeente uitvoert en waar zij kosten voor maakt, maar waarbij de baten ten gunste komen van het Rijk. De Commissie beveelt daarom aan om bij taken van gemeenten het profijtbeginsel strikt toe te passen: opbrengsten die een directe relatie hebben met lokaal gemaakte kosten, moeten ook lokaal neerslaan.



Spoor 3: Meer ruimte binnen de financiële verhoudingen

Als gemeenten meer ruimte krijgen voor inkomsten uit eigen belastingen, dan zal de omvang van het gemeentefonds afnemen en de functie van het fonds langzaam veranderen. Het vormt dan niet langer de voornaamste basis van gemeentelijke inkomsten, maar zal meer de rol krijgen om resterende ongewenste verschillen tussen gemeenten te corrigeren (verevenen).

➤ [Aanbeveling 8: Vereenvoudiging verdelingssystematiek gemeentefonds](#)

De Commissie is van mening dat het gemeentefonds transparanter en minder complex zou moeten worden ingericht. De effectiviteit van de verdeling hoeft daar niet onder te lijden.

➤ [Aanbeveling 9: Aanpassing groeivoet gemeentefonds](#)

De Commissie maakt zich zorgen over de uitgaven in het sociaal domein. Met name de overheveling van zorgtaken naar gemeenten (AWBZ en extramuralisering van de zorg) zullen leiden tot een andere dynamiek binnen de gemeentelijke (zorg)uitgaven. De Commissie meent daarom dat een aparte groeivoet voor sociale taken noodzakelijk is. Bovendien is het de vraag of de totale normeringssystematiek nog wel past bij de huidige taakverdeling.

➤ [Aanbeveling 10: Meer stabiliteit in de uitkering gemeentefonds](#)

De huidige systematiek van het gemeentefonds leidt voor gemeenten tot grote onzekerheid, omdat er diverse malen per jaar bijstellingen plaatsvinden. Meer stabiliteit kan bereikt worden door gemeentefondsnormering voor een langere periode vast te stellen.

Spoor 4: Meer ruimte door het verleggen van geldstromen

Flexibiliteit in het financiële domein kan worden vergroot door het verleggen van geldstromen. Op die manier wordt de rol van het lokale bestuur verder versterkt en kan zij meer invloed uitoefenen. Bij dit spoor kunnen gemeenten niet eigenstandig opereren; er zijn meerdere belanghebbende partijen. Vandaar dat de Commissie voorstelt een aantal thema's te onderzoeken.

➤ [Aanbeveling 11: Onderzoek naar decentralisatie van de verhuurderheffing](#)

Het beleid op het terrein van huisvesting is vrijwel volledig gedecentraliseerd. Een verstoring ontstaat volgens de Commissie, omdat een belangrijk deel van de investeringskracht bij corporaties aan de regio wordt onttrokken via de verhuurdersheffing aan het Rijk met een negatief effect op de huurprijzen.

De Commissie beveelt dan ook aan om bij de evaluatie van de verhuurdersheffing in 2016 mee te nemen of deze geldstroom (gedeeltelijk) verlegd kan worden van het Rijk naar decentraal niveau met een prikkel voor gemeenten en corporaties gezamenlijk om te investeren in betaalbare woningen als gevolg. Tevens kan budget worden ingezet voor stedelijke vernieuwing en (maatschappelijk) vastgoed.

➤ [Aanbeveling 12: Onderzoek naar gedeeltelijke verlegging van de opbrengsten energiebelasting](#)

Gemeenten hebben zich verbonden aan het energieakkoord met als doelstelling het terugdringen van het energiegebruik. Burgers zetten zich hier ook al voor in en gemeenten kunnen hier een grotere rol in spelen met een (gebieds)gerichte aanpak. Het Rijk kan de energiebelasting centraal blijven innen, maar een deel van de opbrengsten zou vervolgens kunnen worden verdeeld naar decentraal niveau volgens een systematiek waarbij prestaties worden beloond op basis van gerealiseerde energiebesparing.

➤ [Aanbeveling 13: Onderzoek naar versterking van de horizontale sleutelrol van gemeenten](#)

Veel maatschappelijke vraagstukken kunnen vaak alleen maar worden aangepakt in een netwerk, waarbinnen de inzet van meerdere stakeholders nodig is. Lokale overheden zijn beter in staat dan het Rijk om aan te sluiten op dit soort horizontale verbanden en kunnen zo 'netwerkoplossingen'



Van den Bosch & partners
Belastingadviseurs voor overheden

tot stand te brengen. Door gemeenten een stem te geven bij de financiële afwegingen kan de effectieve financiële ruimte van gemeenten worden vergroot.

*Wij zijn te volgen op Twitter: http://twitter.com/Bosch_van_den
Geen account? U kunt de tweets ook nalezen op onze website.*



Als u wilt weten welke onderwerpen de afgelopen jaren in de nieuwsservice zijn opgenomen, kunt u een overzicht downloaden via: <http://vandenbosch-partners.nl/nieuwsservice>.

Wilt u een bepaalde nieuwsservice nogmaals ontvangen? Dan kunt u telefonisch (0184-490149) of per e-mail (info@vandenbosch-partners.nl) contact opnemen met ons secretariaat.