



Gemeentelijke belastingen in discussie

DRS. L. VAN LEEUWEN*

1. Inleiding

Het *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten* van de naar haar voorzitter genoemde commissie-Christiaanse heeft na zijn verschijnen veel commentaar opgeleverd. Reden om ervaringen in een aantal van de ons omringende landen op het gebied van de gemeentelijke belastingen te belichten. De Raad der Europese Gemeenten (REG) heeft op 7 september jl. een studiedag over dit onderwerp georganiseerd. Buitenlandse deskundigen van naam hebben hieraan hun medewerking verleend 1).

Enige opmerkingen dienen voorafgaande aan een thematische behandeling te worden gemaakt. Het vraagstuk der gemeentelijke belastingen hangt nauw samen met de financiële verhouding in de betrokken landen. Deze verhouding ligt ingebed in de staatkundige verhoudingen. Het is goed rekening te houden met traditie en cultuur bij het trekken van conclusies. De zorg der betrokken nationale overheden is gericht op – wat Goedhart 2) noemt – de „vermindering van ongelijkheden in de lokale en eventueel in de regionale voorzieningscapaciteit”. Ook in geval van een omvangrijk gemeentelijk belastinggebied streven de nationale overheden er naar via uitkeringen een „equalization of fiscal strength” tot stand te brengen.

Een tweede kanttekening is dat de positie van de gemeentefinanciën niet los kan worden gezien van de bestaande algemeen-economische situatie. Kelly 3) heeft uit de bestaande ontwikkeling vijf conclusies getrokken, die o.m. inhouden dat aan het gemeentelijke financiële beleid een andere rol wordt toegekend dan in de jaren zeventig het geval was.

Uit verschillende invalshoeken wordt aan de gemeentelijke belasting meer aandacht besteed. In Denemarken wordt de gemeentebelasting gezien vanuit het bestuurlijke motief van een (verregaande) decentralisatie, die het beleid zo dicht mogelijk bij de wensen van de burgers beoogt te brengen. In andere landen zoekt de nationale overheid wegen uit haar moeilijke budgettaire positie. Zij geeft de lagere overheden minder geld en verwacht zo dat op dat niveau de allocatieve efficiency kan worden verbeterd. Niet onbelangrijk is daarbij dat b.v. België het financiële lek

boven water probeert te krijgen door de gemeenten meer vrijheid en eigen verantwoordelijkheid te geven. De limieten in de lokale belastingheffing zijn met het oog daarop afgeschaft. In andere landen, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en de Bondsrepubliek, tracht de nationale overheid juist via limitering van de belastingheffing de lokale uitgaven aan banden te leggen. Het beleid in de meeste landen is gericht op verdere toepassing van het profijtbeginsel, privatisering en deregulering.

In vergelijking met het buitenland is de z.g. financiële verhouding tussen rijk en lagere overheden in Nederland sterk centralistisch van aard. In de opdracht aan de commissie-Christiaanse ging het toenmalige kabinet uit van een beleid gericht op wettelijke decentralisatie. Niet alleen taken en bevoegdheden zouden aan de lagere overheden worden overgedragen, maar ook de middelen. In de literatuur wordt de verruiming van de mogelijkheden voor de gemeenten om zelf belasting te kunnen heffen beschouwd als een belangrijk middel om de burger bij het plaatselijke financiële beleid te betrekken. Dit zou kunnen bijdragen tot het wegnemen van de z.g. „fiscal illusion” d.w.z. „the systematic misperception by individuals of the size of the burden of taxes and other public receipts borne by them and of the benefit returned for public expenditures, and its influence on local public spending decisions...” 4). In dit kader moet dan ook worden toegejuicht dat het huidige kabinetsbeleid specifieke uitkeringen wil transformeren in algemene uitkeringen, waardoor de beleidsruimte van de lokale bestuurders wordt vergroot. Vanwege de directe aanspreekbaarheid door de gemeentelijke ingezetenen van de lokale autoriteiten verdient – ook bij gelijke omvang – gemeentelijke belastingheffing de voorkeur boven de door nationale overheid gefourneerde algemene uitkeringen.

Aan de hand van de op het REG-congres gehouden inleidingen wil ik nu eerst stilstaan bij de voornaamste overwegingen die in het kader van de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied in Nederland zijn genoemd 5). Deze overwegingen zijn o.m.:

1. de verbetering van de allocatieve efficiency en de vergroting van de budget-

- taire verantwoordelijkheid bij de lokale bestuurders;
2. de bufferfunctie;
3. het decentralisatiestreven;
4. het voorkomen van drukverschillen en;
5. de uitwerking op het macro-economische beleid.

Ten slotte zullen nog enige kanttekeningen worden gemaakt over vraagstukken als limitering, het gemeentelijke vrijstellingsbeleid en de gekozen grondslagen voor de belastingheffing.

Verbetering van allocatieve efficiency en vergroting van budgettaire verantwoordelijkheid

In een aantal landen – België, Zweden en Denemarken – is het eerste oogmerk van het beleid de verbetering van de efficiency in het gemeentelijk apparaat. België bevrijdt daartoe de gemeenten van limieten in de belastingheffing. Zweden, daarentegen, gebruikt de limitering juist om dit doel te breken. En Denemarken heeft een heel ingrijpende bestuurlijke wijziging ondergaan om de lagere overheden meer efficiënt te maken en de groei van de collectieve uitgaven dusdoende tegen te gaan. Kelly 6) en vooral Mikkelsen 7), die de Deense ervaringen uitvoerig beschrijven, beoordelen deze zeer positief. Juist door de belastingen voor de burger zichtbaar en voelbaar te maken ontstaat er een koppeling tussen de

* De auteur is o.a. verbonden aan de vakgroep Openbare Financien en Belastingrecht van de economische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is dank verschuldigd aan de heren mr. J.A. Monsma, drs. G.J.S. Uhl en prof. dr. D.J. Wolfson voor het door hen geleverde commentaar.

1) De inleidingen die tijdens het REG-congres in Amsterdam op 7 september 1984 zijn gehouden en die t.z.t. in boekvorm verschijnen, zijn:

- G. Kelly, Recent trends in local government expenditure, grants and financing policy in a number of European countries;
- D. Tarschys, The operation of the local tax on income in Sweden;
- P. Mikkelsen, The local taxation system in Denmark;
- N. Pelgrim, The effect of the local taxation on the incomes policy apportionments;
- F.J. Haex, The financial-economic position of the local taxation systems within the whole of national financial apportionments;
- A. Biciste, A structure of the local government system of taxation in practice. The Federal Republic of Germany – An example;
- L. van Leeuwen, An interpretation into the Dutch situation;

2) C. Goedhart, Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden, in: *Markt en middelen in de verhouding rijk-lagere overheid*, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1982, blz. 28.

3) G. Kelly, op. cit.

4) W.W. Pommerehne en F. Schneider, Fiscal illusion, political institutions, and local public spending, *Kyklos*, vol. 31, 1978, blz. 381.

5) P. Kavelaars, Het belastinggebied van de lagere overheid, *ESB*, 3 augustus 1983, blz. 688, e.v.

6) G. Kelly, op. cit.

7) P. Mikkelsen, op. cit.

hoogte van de lokale belastingdruk en het lokale voorzieningenniveau. Het budgettaire gedrag van de beleidsmaker staat onder invloed van de wensen van de burger. Dit leidt ertoe dat en de efficiency van het beleid en de budgettaire verantwoordelijkheid in positieve richting worden beïnvloed.

De bufferfunctie van de gemeentelijke belastingen

Deze functie blijkt in de betrokken landen zeer actueel. De nationale overheden verminderen hun uitkeringen en laten met enige gretigheid de lagere overheden hun belastingmogelijkheden aanwenden om de ontstane gaten te vullen. In een aantal landen heeft dit wel tot gevolg gehad, dat de gemeentelijke gewone en kapitaaluitgaven zijn teruggelopen. Daarbij moet bedacht worden dat deze gemeentelijke buffers in omvang beperkt zijn.

Het decentralisatiestreven

Van de buitenlandse ervaringen is de al genoemde Deense wel de meest opzienbarende. In de loop van de jaren zeventig heeft zich in dat land een bestuurlijke reorganisatie voltrokken van grote allure. Mikelsen omschrijft het doel daarvan als volgt: „... a strong decentralization of power and reverifying local democracy” 8). Allereerst was er een gemeentelijke herindeling met als minimumgrens een inwoneraantal van 8.000 inwoners. De gekozen aanpak bij de verdere wijzigingen doet denken aan de Nederlandse structuurschets voor de bestuurlijke indeling, met name op het punt van de indeling in de z.g. nodale gebieden. De voornaamste bestuurlijke relaties in zo'n gebied zijn rond één kern, vaak de grootste plaats, gesitueerd. De hoofdlijnen van het beleid worden door de centrale overheid bepaald. De uitvoering daarvan blijkt op bijna alle onderdelen in handen van de lagere overheden te kunnen worden gelegd. Vooruitlopend op één van de volgende criteria kan worden vastgesteld, dat door decentralisatie aansluiting wordt gezocht bij de wensen van de burgers, die per gemeente kunnen verschillen, en dat de nationale overheid er daarbij kennelijk toch in slaagt om als „central consideration of government domestic policy... the equalization of resources and opportunities” waar te maken. De Denen zijn „bestuurlijk” zeer geavanceerd bezig: zowel op het gebied van gecomputeriseerde informatiesystemen als door planningsystemen met een zeer open karakter, waardoor zij hun lokale overheden de bevoegdheid geven „to challenge the implications of national proposals for new services and budgetary changes”. Wat een land waar dat allemaal zo kan!!

Voorkomen van drukverschillen tussen lagere overheden

De belastingverschillen tussen de Neder-

landse gemeenten zijn gering. In de discussie over de verruiming van het gemeentelijke belastinggebied wordt door de tegenstanders steeds het schrikbeeld opgeroepen van de „belastingvlucht” van gemeenten met hoge naar gemeenten met lage belastingen. Dit zou in de jaren twintig migrantenstromen veroorzaakt hebben. Bewijsmateriaal voor deze stelling is uiterst mager 9). Wel kan worden geconstateerd dat het sterk centralistische belastingregime met een zeer gering gemeentelijk belastinggebied de migrantenstromen uit de grote steden, die sinds het midden van de jaren zestig hebben bestaan, niet heeft kunnen voorkomen. In het buitenland wordt minder naar verschillen in de belastingcapaciteit gekeken. De meeste van de beschouwde landen voeren een beleid gericht op het voorkomen van negatieve effecten in het voorzieningenpakket in de verschillende gemeenten. De algemene uitkering dient juist om – ter aanvulling op het gemeentelijke belastinggebied – het voorzieningenpeil der verschillende gemeenten bij elkaar te houden.

Macro-economische effecten

Tot dusverre is het macro-economische effect in de zin van de eventuele verstoring van het nationaal-economisch beleid door de lokale belastingheffing niet naar voren gekomen. Wel kan worden geconstateerd, dat het tijdens de recessie „afknijpen” van de gemeentelijke financiële mogelijkheden duidelijk negatieve effecten op het peil van de investering heeft gehad. De Wet kapitaaluitgaven publiekrechtelijke lichamen, die tot stand kwam na de aan de gemeenten toegeschreven inflatoire impulsen in het tweede deel van de jaren vijftig, heeft tot gevolg gehad dat de gemeenten in ons land nauwelijks nog enige invloed op de macro-economische positie van het land kunnen uitoefenen. Geen overbesteding meer; maar ook geen stimulering van de werkgelegenheid in tijden waarin dit zeer welkom zou zijn. Ten aanzien van de stimulering van de werkgelegenheid stippen enkele sprekers aan dat bij gebrek aan gemeentelijke middelen de stimulering van de werkgelegenheid, het revitaliseren van het bedrijfsleven, e.d. achterwege blijft. Uit algemeen-economisch standpunt moet dit soort argumenten uiteraard worden genuanceerd, omdat deze lokale stimulering alleen heilzaam is als werkgelegenheid aan het totaal wordt toegevoegd en zij zich niet binnen de landsgrenzen verplaatst.

Voor een goed begrip van de Nederlandse situatie diene het volgende: het toenmalige kabinet heeft in zijn opdracht aan de commissie-Christiaanse o.m. gevraagd „te adviseren over een mogelijke inkrimping van het rijksbelastinggebied in verband met een uitbreiding van het belastinggebied van de provincies en gemeenten”. Macro-economisch zou de operatie derhalve „budgettair neutraal” verlopen. Volgens de *Voorjaarsnota* 10) bedragen de geraamde rijksbelastingopbrengsten op kasbasis voor 1984 f. 95 mrd. De gemeentelijke belastingen belopen ca. f. 3 mrd., waar-

van f. 2,3 mrd. aan onroerend-goedbelasting. Een verdubbeling van laatstgenoemde belasting conform de voorstellen van de commissie-Christiaanse brengt natuurlijk omschakelingsproblemen mee, maar daarmee komt Nederland macro-economisch gezien niet in de gevarenzone.

Deze voorstellen zouden binnen de huidige gemeentelijke inkomsten van ca. f. 46 mrd. een verschuiving teweegbrengen. De gemeenten ontvangen thans ca. f. 12 mrd. via de algemene uitkering, f. 31 mrd. van de specifieke uitkeringen en f. 3 mrd. aan eigen belastingen. Ten aanzien van de inkomenspolitieke aspecten van de gemeentelijke belastingheffing komt Pelgrim 11) tot de conclusie, dat in het Verenigd Koninkrijk van de „rates” een regressieve invloed op de inkomensverdeling uitgaat. De belastingen in het Verenigd Koninkrijk zijn gebaseerd op het vermogen (een belasting op het gebruik van land en opstellen). Ook in Nederland heeft de onroerend-goedbelasting een regressief karakter.

Ten slotte dient te worden stilgestaan bij enige aangelegenheden, die van bijzondere betekenis zijn voor de vormgeving van het beleid.

De limitering

Er zijn drie aanleidingen tot limitering van de gemeentelijke belastingen:

- de „principiële” keuze voor de „kleine” overheid; in een aantal landen spelen deze beginselen een rol;
- het voorkomen van te grote verschillen tussen de gemeenten: de typisch Nederlandse aanpak; in andere landen streeft men ook naar egalisatie doch via aanvullende overdrachten;
- het macro-economisch argument ter voorkoming van een te groot beslag op de aanwezige middelen door de lagere overheden.

Hiervoor is reeds gesproken over het stellen dan wel het loslaten van limieten in de lokale belastingheffing. In het algemeen kan ik mij vinden in de Nederlandse aanpak, waarbij de verantwoordelijkheid van de centrale overheid voor het macro-economische beleid uitgangspunt is. De omvang en aard van de onroerend-goedbelasting geven echter geen aanleiding om per se limieten te handhaven. Bovendien blijken gemeenten best in staat om de gemeentelijke belastingdruk te beperken. Zelfs kan de vraag worden gesteld of degene, waarin de wetgever te dien aanzien veel vertrouwen stelt, t.w. de minister van Financiën, gedurende de afgelopen decennia wèl in staat is gebleken de belastingdruk te beheersen.

8) Idem, blz. 1.

9) J.W. van der Dussen, *De allocatie van middelen en de financiële verhoudingswet*, 's-Gravenhage, 1975, blz. 122 en 258.

10) *Voorjaarsnota*, Tweede Kamer, zitting 1983-1984, 18 425, nr. 16, blz. 11.

11) N. Pelgrim, op. cit.

De huidige – uit de tijd van stijgende algemene uitkering daterende – limieten worden thans door de voortdurende beperking van de voeding van het Gemeentefonds als te knellend ervaren. De Nederlandse nationale overheid heeft zoveel op de gemeenten gekort, dat de gemeenten zelfs bij gelijkblijvende lokale belastingtarieven in de klem komen. De Nederlandse regering zal de limieten moeten oprekken of ze afschaffen. In het buitenland wordt de limitering door de gemeenten sterk bekritiseerd; zie de inleidingen van Biciste 12) over de Gewerbesteuer en Tarschys 13) t.a.v. de limitering van de gemeentebelastingen in Zweden, die daar niet door het Parlement kwam. In België zijn de limieten in het kader van de financiële reorganisatie afgeschaft.

Lokale vrijstellingen

Vrijstelling van belastingbetaling heeft tot doel bepaalde bevolkingsgroepen (b.v. de laagstbetaalden), bedrijven, e.d. te bevorderen. Het is opvallend dat in de verschillende inleidingen de inkomenspolitieke argumenten bijna geheel ontbreken. De in Nederland gebezigde contra-argumenten doen nogal krampachtig aan. Ook is niet komen vast te staan, dat de partijpolitieke signatuur van een gemeentebestuur een doorslaggevende rol t.a.v. deze vrijstellingen zou spelen. De rol van de gemeentebelastingen is hier in vergelijking met de hoogte van b.v. de gasprijzen van ondergeschikt belang.

Mogelijke grondslagen van de belastingheffing

Er zijn verschillende grondslagen voor de belastingheffing:

- a. de gemeentelijke inkomstenbelasting, zoals deze in Zweden voorkomt. Dit systeem is ingewikkeld vanwege zijn vele aftrekposten 14). Bovendien lijkt afwenteling van uitgaven van de ene op de andere overheid mogelijk, vanwege die aftrekposten;
- b. Biciste 15) heeft een uiteenzetting gegeven over het Duitse systeem met daarin b.v. de z.g. Gewerbesteuer, een ondernemingsbelasting. Enerzijds krijgt het bedrijfsleven via deze belasting de rekening gepresenteerd van de aan de gemeente berokkende kosten; anderzijds heeft de gemeente belang bij het aantrekken van gezonde bedrijven;
- c. in veel landen dient de onroerend-goedbelasting als bron voor de gemeentelijke inkomsten (property-tax, real-estate tax). Ondanks de vele kinderziektes lijkt deze belasting voor Nederland een acceptabele. Die kinderziektes moeten ondertussen niet worden overdreven, omdat sinds de opheffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting in 1929 de gemeenten nagenoeg geen bemoeienis meer met de belastinginning hebben gehad. In de discussie werd de gedachte naar voren gebracht, dat de onroerend-goedbelasting in het kader van een alge-

hele herziening van het Nederlandse belastingstelsel een belangrijker rol zou kunnen spelen. Zulks omdat de huidige inkomstenbelasting haar maatschappelijke acceptatie voor een deel is kwijtgeraakt (omvang zwart circuit).

Ten aanzien van de waardering van het onroerend goed blijken er tussen de betrokken landen nogal wat verschillen te bestaan. Soms schiet de z.g. vijfjaarlijkse herwaardering er bij in. In Denemarken vindt die waardering jaarlijks plaats. De commissie-Christiaanse gaat uit van een waardering om de 3 jaar. Zij bepleit een centrale waardering en opslag van de gegevens. De termijnkeuze is van betekenis in verband met de eventuele doorwerking van de golfbewegingen.

Conclusies

Tegen de achtergrond van de gehouden

inleidingen lijkt de conclusie gewettigd, dat veel van de hier geuite argumenten tegen de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied in het buitenland geen opgeld doen dan wel daar zijn overwonnen. Uitgaande van de bestrijding van de „fiscal illusion” en ook van het z.g. „free-riders”-probleem is gemeentelijke belastingheffing aan te bevelen. Het huidige gebied van 3 mrd. gulden is zo onbetekenend dat de voorstellen van de commissie-Christiaanse moeten worden beschouwd als een eerste – niettemin moedige – stap om in Nederland te komen tot het herstel van een realistisch gemeentelijk belastinggebied.

L. van Leeuwen

-
- 12) A. Biciste, op. cit.
 - 13) D. Tarschys, op. cit.
 - 14) Idem.
 - 15) A. Biciste, op. cit.