



## Belastingaanslag op gemeenten

**Auteur(s):**

Flip de Kam

*De auteur is hoogleraar Openbare Financien, vakgroep algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen. [c.a.de.kam@rug.nl](mailto:c.a.de.kam@rug.nl)***Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4462, pagina 243, 3 juni 2005

**Rubriek:**

Prikkel

**Trefwoord(en):**

Gemeenten heffen dit jaar voor 4,2 miljard euro aan eigen belastingen. De regering wil het eigen belastinggebied van de gemeenten vanaf 2006 met een kwart inperken door de onroerendezaakbelasting (OZB) voor gebruikers van woningen af te schaffen. Verder wil de regering strikte grenzen stellen aan de opbrengststijging van de OZB voor eigenaren van woningen en gebruikers/eigenaren van niet-woningen. De begrote opbrengst van deze overige OZB'en bedraagt ongeveer 2,5 miljard euro. Zou de volksvertegenwoordiging met deze voorstellen instemmen, dan blijft de fiscale autonomie van de gemeenten vanaf 2006 beperkt tot belastingen die op dit moment samen niet meer dan 0,7 miljard euro opbrengen. Het betreft met name de parkeerbelasting en de toeristenbelasting. Voor een gemeente zonder parkeerproblemen en toeristische attracties resteren dan slechts de hondenbelasting en de precariobelasting.

In vergelijking met de meeste andere landen kent Nederland al een sterk gecentraliseerd systeem, waarbij gemeenten slechts in beperkte mate eigen belastingen (mogen) heffen. Dit eigen belastinggebied wordt nu op een onaanvaardbare manier verder ingeperkt. De Memorie van Toelichting geeft nauwelijks houtsnijdende argumenten. Het voornaamste motief is dat de OZB zoveel irritatie wekt. Maar dat zou er voor pleiten de gehele OZB af te schaffen - een stap die het kabinet om budgettaire redenen niet zet. Bovendien is de door een heffing opgeroepen irritatie juist eerder een pluspunt. Ze voorkomt belastingillusies en bepaalt burgers bij de belastingprijs van lokale voorzieningen. Economische theorie en politieke empirie leveren ijzersterke argumenten voor een verruiming in plaats van een beperking van de bevoegdheid van gemeenten eigen belastingen te heffen (Boorsma et al., 2004). Minister Zalm en de VVD hebben van de aanpak van de OZB echter een politiek prestigeproject gemaakt.

Gemeenten financieren het grootste deel van hun uitgaven met 32 miljard euro aan uitkeringen die zij ontvangen van het Rijk. Specifieke uitkeringen zijn bedoeld om gemeenten in staat te stellen bepaalde door de centrale overheid opgelegde taken te vervullen. Deze specifieke uitkeringen kunnen tekortschieten. Daarnaast ontvangen gemeenten een algemene uitkering uit het gemeentefonds. De verdeelsleutel voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds kan nooit perfect zijn, ook al wordt hij regelmatig herijkt. Gemeentebestuurders dienen tekortkomingen bij specifieke uitkeringen en bij de toedeling van de algemene uitkering te kunnen compenseren. Daarvoor hebben zij de opbrengst van voldoende eigen lokale belastingen nodig.

Blunders van gemeentebestuurders kunnen veel geld kosten en zullen vaak nopen tot verhoging van een of meer lokale belastingen. Bij afwezigheid van een buffer in de vorm van een voldoende ruim eigen belastinggebied, kunnen gemeentebestuurders de rekening echter te gemakkelijk in Den Haag deponeren. Ook bij zorgvuldige uitvoering van de begroting kunnen zich (onverwachte) tegenvallers voordoen. Ontbreekt de mogelijkheid zulke financiële problemen op te lossen door eigen belastingen te heffen, dan zullen gemeenten veel vaker een beroep op het Rijk moeten doen.

Lokale bestuurders zijn straks sterk in de verleiding de uitgaven op te schroeven, ook wanneer daarvoor geen dekking aanwezig is. Uitgavenstijgingen zonder belastingverhogingen plezieren het lokale electoraat. Als het spaak loopt, draaien niet de eigen inwoners maar de nationale belastingbetalers voor de rekening op. Dit zet de overheidsuitgaven onder opwaartse druk. Toen Italiaanse gemeenten in 1972 hun eigen belastinggebied verloren, raakten lokale kiezers het besef kwijt dat plaatselijke voorzieningen geld kosten. Lokale bestuurders bleven spenderen en de centrale overheid moest uiteindelijk bijpassen. De overheidsuitgaven liepen zo op dat correctie onvermijdelijk was. Vanaf 1993 kennen Italiaanse gemeenten weer een eigen belasting - een onroerendezaakbelasting (Allers et al., 2005).

In een representatieve democratie beslissen gekozen volksvertegenwoordigers over voorzieningen die de overheid tot stand brengt en over hoe die voorzieningen zullen worden gefinancierd. Veel van die voorzieningen hebben een plaatselijk bereik. Inwoners van de ene gemeente hebben behoefte aan uitgebreide lokale voorzieningen - sportvelden, toneel, armoedebeleid - dan inwoners van een andere gemeente. Zij zullen bereid moeten zijn een hogere 'belastingprijs' te betalen voor hun betere of royalere lokale voorzieningen. De baten van voorzieningen met een plaatselijk bereik kunnen het beste op lokaal niveau worden afgewogen tegen de voor de financiering daarvan noodzakelijke belastingoffers. Het voorzieningenpeil in iedere gemeente strookt dan het beste met de voorkeuren van gekozen volksvertegenwoordigers en de burgers die zij vertegenwoordigen (allocatiefunctie). Wanneer de centrale overheid eenheidsworst serveert, ervaren inwoners van sommige gemeenten immers een voorzieningentekort, waarin niet kan worden voorzien door hogere lokale belastingen (die zij bereid zijn te betalen). In andere gemeenten krijgen inwoners *nZZr* voorzieningen dan waarop zij belastingprijs stellen (en waarvoor zij desondanks moeten betalen).

Door politieke besluitvorming in een democratische samenleving zoveel mogelijk te decentraliseren, hebben burgers meer te kiezen. Dankzij decentralisatie van taken en bevoegdheden raken zij sterker betrokken bij de gemeentepolitiek en neemt hun welvaart toe. In Noorwegen is de beleidsvrijheid van lokale bestuurders verdwenen, omdat alle gemeenten met hun tarief al jaren op het maximum zitten. Kiezers blijven bij de gemeenteraadsverkiezingen thuis, omdat op plaatselijk niveau kosten en baten van beleid en voorzieningen niet

langer tegen elkaar kunnen worden afgewogen. Ons parlement moet ijlings op Noorse les, voordat het instemt met een heilloos wetsvoorstel. n

### *Literatuur*

Allers, M.A., E. Gerritsen & C. Hoeben (2005) Decentrale overheden. In: C.A. de Kam & A.P. Ros (2005) *Jaarboek Overheidsfinancien*. Den Haag: Sdu.

Boorsma, P.B., C.A. de Kam & L. van Leeuwen (2004) *Belasten op niveau*. Den Haag: VNG.

---