

Geacht bestuur van de VNG,

Hierbij bieden wij u een korte notitie aan ter actualisering van het in 2015 gegeven advies “*Bepalen betekent bepalen*” uitgebracht door de **Commissie Financiële ruimte voor gemeenten** aan de VNG.

Aanleiding

Er wordt momenteel tussen Rijk en gemeenten gesproken over een nieuwe of aangepaste financieringssystematiek. De wens is om per 2026 tot een nieuw model te komen, waarbij verruiming van het lokale belastinggebied een te onderzoeken onderdeel is.

Op uw verzoek hebben wij onze analyse uit 2015 op spoor 1: *Meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau, over de uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied* geactualiseerd. De andere sporen laten we buiten beschouwing.

Ontwikkelingen tussen 2015 en 2022

Hoofdrede voor onze aanbeveling om te komen tot een substantiële verruiming van het belastinggebied, is dat door meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau gemeenten hun inwoners een duidelijke keuze kunnen voorleggen over de voorzieningen die geboden worden en de kosten die dit met zich meebrengt. Daarnaast leidt meer ruimte voor lokale belastingen tot een doelmatiger besteding van publieke middelen, minder gesteggel tussen Rijk en gemeenten over financiën en meer ruimte om verdeelfouten bij het gemeentefonds op te vangen.

Op dit moment is het lokale belastinginstrument te bot: voor 1% meer ruimte op de begroting is een OZB-verhoging van 12% nodig (vanwege het hefboomeffect).

Ons advies is altijd uitgegaan van een schuif van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen, dus geen lastenverzwaring. De schuif is niet alleen in het belang van gemeenten, maar van overheid (en burgers) als geheel. Destijds werd bijvoorbeeld gedacht aan een verlaging van belastingen op inkomsten uit arbeid.

Het **VNG-standpunt** is hiermee in lijn: *“Om maatschappelijke opgaven vanuit de lokale samenleving en met de juiste democratische afweging op te kunnen pakken, is beleidsmatige én financiële armslag noodzakelijk. Er dient daarom een verschuiving plaats te vinden van rijksbelastingen naar het lokale belastinggebied. Daarbij gelden wel enkele randvoorwaarden”*.

Steun voor ons advies uit 2015 is daarna gebleken in een reeks andere rapporten van o.a. CPB, RFV, ROB, interdepartementale bouwstenen voor herziening belastingstelsel en verschillende ad hoc-commissies. De verslechterde financiële verhoudingen hebben echter aan gemeentekant geleid tot terughoudendheid. Eerst is het Rijk aan zet om de financiën van de gemeente op orde te brengen vóór deze schuif plaatsvindt.

In 2015 zagen wij een *“window of opportunity”* in de destijds door het Rijk aangekondigde belastingherziening. Grote veranderingen in lokale heffingen hebben zich sinds 2015 echter niet voorgedaan en de richting is niet eenduidig: tegenover het verdwijnen van de macronorm voor de OZB (minder Rijksbemoedienis) staat het afschaffen van de precario op ondergrondse leidingen (verkleining gemeentelijk belastinggebied).

In het **coalitieakkoord** van het huidige kabinet is nu het volgende opgenomen: *“Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Daarbij worden ook alternatieven voor de OZB en MRB in de beschouwing betrokken.”*

Daarmee is de discussie over een ruimer (lokaal) belastinggebied en daarmee ons advies weer actueel.

Kritische kanttekeningen vragen om randvoorwaarden

De wenselijkheid van uitbreiding van het lokale belastinggebied is niet alleen afhankelijk van de uitkomst van een inhoudelijke analyse, maar ook van de praktische invulling en de uitvoering. Hoewel de VNG zich consequent achter het concept van verruiming heeft geschaard, zijn veel gemeentebestuurders sceptisch over de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van deze plannen. Op basis van onze analyse van destijds en met inachtneming van de argumenten van de sceptici bespreken wij kort de volgende mogelijke randvoorwaarden:

- a. De financiële verhoudingen zijn op orde. Uitbreiding van het belastinggebied moet immers macrobudgettair neutraal en lost daarmee bestaande financiële tekorten van gemeenten niet op.
- b. Geen verhoging vindt plaats van de totale lastendruk. Uitbreiding van de gemeentelijke belastingen is onlosmakelijk verbonden met een navenante verlaging van de rijksbelastingen (mogelijk gemaakt door een verkleining van het gemeentefonds).
- c. Een groter belastinggebied is geen doel op zich, maar dient om de band tussen bepalen, betalen en verantwoorden te versterken.
- d. Het moet gaan om een substantiële uitbreiding.
- e. De horizontale, democratische verantwoording waarborgt verantwoorde heffing. Limitering van de opbrengsten via rijksregelgeving past daar niet bij.
- f. Gemeenten beslissen zelf in welke mate ze welke lokale belasting gebruiken,
- g. Voor de belastingbetaler is de herziening zo veel mogelijk inkomensneutraal. Koopkrachteffecten moeten waar mogelijk door het Rijk worden geneutraliseerd.
- h. Voor de belastingbetaler moet zichtbaar zijn dat er sprake is van een verschuiving en geen verhoging. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten.
- i. Vereenvoudiging door afschaffen van kleinere heffingen is alleen mogelijk als er sprake is van aanvaardbare financiële gevolgen op gemeentelijk niveau.
- j. De regeling is uitvoerbaar voor gemeenten.
- k. Bij de verdeling van het gemeentefonds blijft verevening van belastingcapaciteit een van de uitgangspunten.

Een korte schouw van deze randvoorwaarden leidt tot de volgende preciseringen.

Ad a. Financiële verhouding is op orde

Het eigen belastinggebied is niet bedoeld om (tekortkomingen in) rijksbeleid te bekostigen, maar om beleidsafwegingen te maken op terreinen waar gemeenten autonome bevoegdheden hebben. De vraag of aan deze randvoorwaarde is voldaan valt buiten het bestek van onze opdracht. Wel kan worden opgemerkt dat een vergroting van het eigen belastinggebied de conflictruimte tussen de overheden verkleint omdat gemeenten minder afhankelijk zullen worden van rijksuitkeringen. Als niet aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, is een uitbreiding van het lokaal belastinggebied onwenselijk.

Ad b. Geen verhoging vindt plaats van netto lastendruk

Het coalitieakkoord biedt hiervoor geen garantie. Over gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen wordt daarin namelijk niet gesproken. Als niet aan deze randvoorwaarde wordt voldaan, is een uitbreiding van het lokaal belastinggebied onwenselijk.

Ad c en d. Groter gebied is geen doel op zich, maar het moet wel gaan over substantiële uitbreiding

In ons rapport gaan we uit van een verdubbeling van de opbrengst van de gemeentelijke belastingen (bestemmingsheffingen blijven daar uiteraard buiten). De daaraan ten grondslag liggende redenering geldt nog steeds: enerzijds substantieel, anderzijds blijft de belastingopbrengst binnen de autonome ruimte. Er zijn voldoende knoppen om de bij de invoering behorende uitname uit het gemeentefonds vorm te geven op een wijze die rekening houdt met verschillen in draagkracht (belastingcapaciteit) tussen gemeenten. Dit vereist echter zorgvuldige consultatie en afstemming.

Voor wat betreft nieuwe gemeentelijke belastingen denken wij aan het herinvoeren van de ozb op het gebruik van woningen (afgeschaft in 2006) en aan een gemeentelijke ingezetenenheffing. Uitgangspunt in onze analyse is dat het hier om algemene heffingen gaat en niet om heffingen met een specifiek doel.

Ad e en f. Er is geen sprake van limitering van opbrengsten en gemeenten beslissen zelf

Er moet bijvoorbeeld geen nieuwe macronorm komen voor individuele gemeenten of gemeenten als totaal. Als gemeenten worden beperkt in hun keuzes voor belastingtarieven kunnen de beoogde voordelen immers niet worden behaald.

Ad g. Inkomensneutraliteit wordt gewaarborgd

Inkomensneutraliteit voor (groepen) burgers blijkt haalbaar volgens de analyse van het CPB (mits het Rijk daar maatregelen voor neemt). Dit vereist wel zorgvuldige invoering met aandacht voor detail. Gemeentebestuurders vrezen dat de operatie niet budgettair neutraal zal verlopen omdat er nu al veel burgers zijn voor wie de lokale belastingen worden kwijtgescholden. Als voorbeeld: het is mogelijk dat minima er via rijksregelgeving een bedrag verkrijgen, dat zij vervolgens kunnen gebruiken voor (nieuwe) lokale heffingen. Overigens verdient het aanbeveling het kwijtscheldingsbeleid in belangrijke mate bij gemeenten te leggen, gezien de relatie met armoedebestrijding. Dit vormt geen onlosmakelijk onderdeel van de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.

Ad h. Er moet sprake zijn van een zichtbare verschuiving, geen verhoging

Omdat de rijksoverheid al in januari zijn belastingverlaging kan laten zien en de gemeenten veelal pas in maart de aanslagen opleggen, zijn gemeentebestuurders bang de schuld te krijgen van hun burgers voor wat gevoeld wordt als een lastenverzwaring. Ook dit vereist zorgvuldige aandacht bij de invoering.

Ad i. Vereenvoudigen door afschaffen kleine heffingen is niet actueel

Dit heeft nu geen prioriteit, de precario op ondergrondse leidingen is overigens inmiddels al afgeschaft.

Ad j. Uitvoerbaarheid voor gemeenten is belangrijk

De uitvoerbaarheid van de invoering van ingezetenenheffing en de uitbreiding ozb is in 2015 en 2020 (positief) getoetst; een dergelijke toets dient bij ontwikkeling richting 2026 opnieuw plaats te vinden. Daarbij valt nog de opmerking te maken dat vanuit uitvoeringsoverwegingen de ingezetenenheffing wellicht de vorm van een heffing per huishouden zou kunnen krijgen en dat de ozb geen "dure" belasting is: de uitvoering van de ozb zelf verloopt nagenoeg geruisloos. Commotie en kosten bestaan voornamelijk uit de waarderingskosten (WOZ) en die kosten zijn weliswaar zeer zichtbaar, maar relatief

gering (nog geen 2% van de opbrengst) en zij worden gemaakt t.b.v. een veel breder scala aan doeleinden, waaraan uitbreiding van de ozb niets verandert.

Ad k. Verevening van belastingcapaciteit komt tot stand in samenhang met de verdeling gemeentefonds

Met name gemeenten met een zwakke sociale structuur en gemeenten in krimpgebieden zijn bang voor een uitholling van de belastingbasis en op termijn dus voor een verlies van inkomsten. Verevening van de belastingcapaciteit dient op zodanige wijze vorm te worden gegeven, dat hier mee rekening wordt gehouden.

Conclusie

Wij komen tot de conclusie dat de redenen om te komen tot een significante uitbreiding als aanbevolen in ons rapport “Betalen betekent Bepalen” onverkort gelden. Met uitbreiding bedoelen we een vergroting van de opbrengst en het invoeren van nieuwe gemeentelijke belastingen.

Uitbreiding kan echter in 2026 slechts aan de orde komen als aan de geformuleerde randvoorwaarden is voldaan. Daarbij vormen met name “de financiële verhoudingen op orde” en “geen verhoging van de lastendruk” potentiële struikelpunten. Het coalitieakkoord biedt alleen een nieuwe “window of opportunity” als het kabinet zich hieraan committeert. Aan de andere voorwaarden kan dan door zorgvuldige vormgeving goed voldaan worden.

Mei 2022

Alexander Rinnooy Kan

Maarten Allers