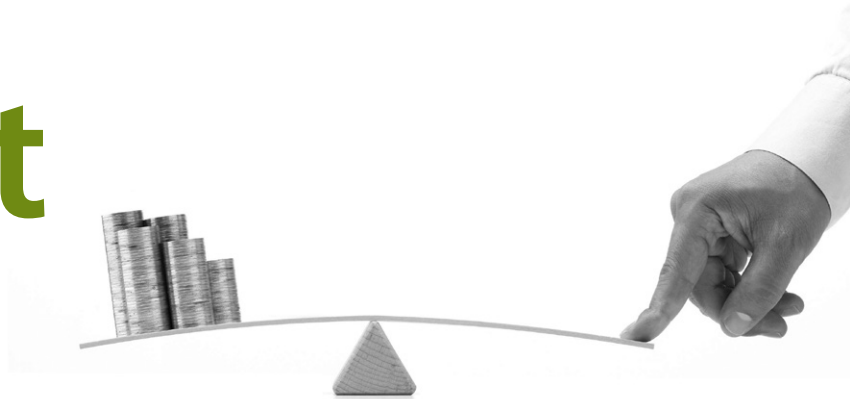


Bepalen betekent betalen



Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten

Bepalen betekent betalen

Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten

2]

Woord vooraf

Voor u ligt het advies van de commissie Financiële Ruimte voor gemeenten dat de titel 'Bepalen betekent betalen' heeft meegekregen. De commissie heeft zich onder mijn voorzitterschap de afgelopen maanden gebogen over de vraag die de VNG ons had gesteld, namelijk voorstellen te doen voor een vernieuwde vormgeving van de gemeentelijke financiën die de (verruimde) verantwoordelijkheid van gemeenten weerspiegelt.

Door de recente decentralisaties is het aantal taken waar de gemeenten voor staan alleen maar toegenomen, terwijl bij die verschuiving de financiële ruimte die gemeenten krijgen niet mee is ontwikkeld. Gemeenten zijn financieel afhankelijker geworden van het Rijk; lokale voorkeuren kunnen zij daardoor minder adequaat afwegen.

Vanuit het versterken van de lokale democratie pleit de commissie voor méér flexibiliteit in het financiële domein. Dat wil zeggen méér beschikkingsbevoegdheid waar de benodigde euro's vandaan moeten komen, niet méér euro's of een hogere belastingdruk.

4]

Langs vier sporen heeft de commissie die gewenste flexibiliteit uitgewerkt: méér ruimte voor belastingen op lokaal niveau, méér ruimte voor investeringen, méér ruimte binnen de financiële verhoudingen en méér ruimte door het verleggen van geldstromen. Dit heeft geresulteerd in dertien concrete aanbevelingen.

De commissie is ervan overtuigd dat de aanbevelingen méér financiële ruimte voor gemeenten zullen bewerkstelligen. Want bepalen betekent betalen - ook dat is lokale democratie.

Alexander Rinnooy Kan



I Urgentie vergroting financiële ruimte

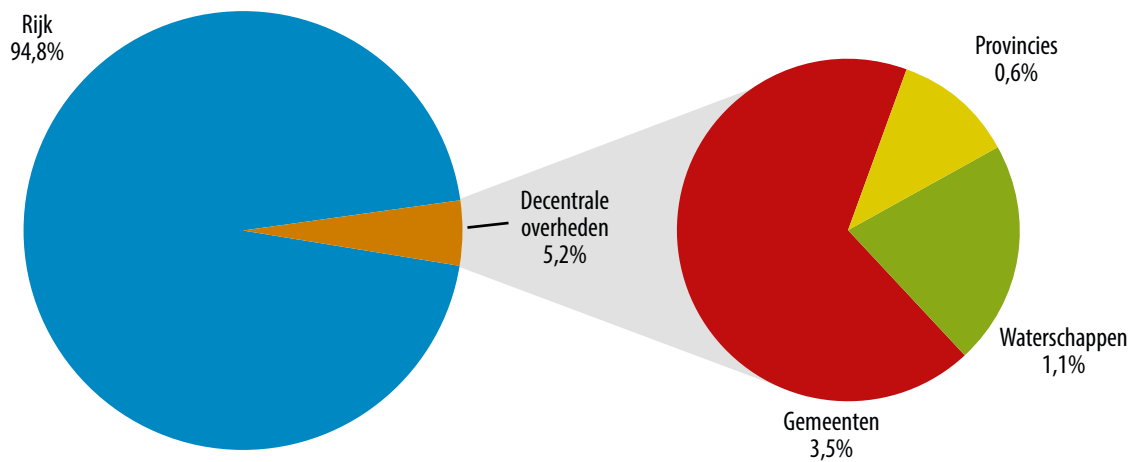
Gemeenten dragen zorg voor veel voorzieningen voor burgers en bedrijven. Door de recente decentralisaties is dat voorzieningenniveau nog eens sterk toegenomen. De mogelijkheden om het niveau adequaat af te stemmen op de lokale voorkeuren zijn inmiddels echter veel te beperkt geworden. De lokale democratie wil eigen keuzes maken, maar heeft daarvoor veel te weinig ruimte: terwijl het zwaartepunt in het Nederlandse openbaar bestuur steeds meer verschuift naar lokaal niveau, ontwikkelt de financiële ruimte die gemeenten krijgen om hun groeiende rol in te vullen niet mee. Integendeel: gemeenten worden voor hun inkomsten steeds afhankelijker van het Rijk.

De veranderende rol van gemeenten vraagt om herbezinning op hun financiële ruimte, zodat de wijze waarop gemeenten hun taken bekostigd krijgen ook voor de lange termijn houdbaar is. Wie bepaalt dat taken moeten worden uitgevoerd dient ook te kunnen beslissen en beschikken over de benodigde middelen. Zo moeten gemeenten in staat gesteld worden om bij te dragen aan de sociale en economische ontwikkeling. En alleen zo kunnen gemeenten hun veranderende rol passend invullen.

8]

De commissie, die zich op verzoek van de VNG over dit thema heeft gebogen, ziet in de recente ontwikkelingen ruimschoots aanleiding om gemeenten meer financiële ruimte te gunnen. Financiële ruimte in de vorm van meer flexibiliteit in het financiële domein en meer beschikkingsbevoegdheid over waar de benodigde euro's vandaan moeten komen – daar gaat dit advies over. Het gaat dus zeker niet over méér euro's en al helemaal niet over een hogere belastingdruk.

Figuur 1: Belasting- en premieopbrengst naar overheidslaag 2015 (bron: Atlas van de lokale lasten 2015, COELO)

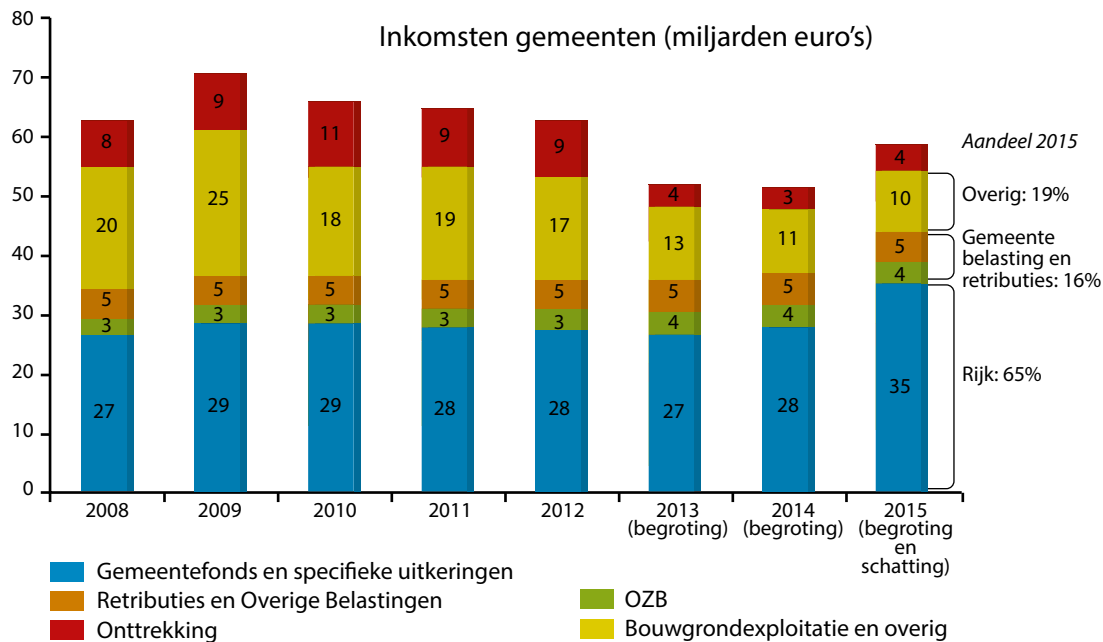


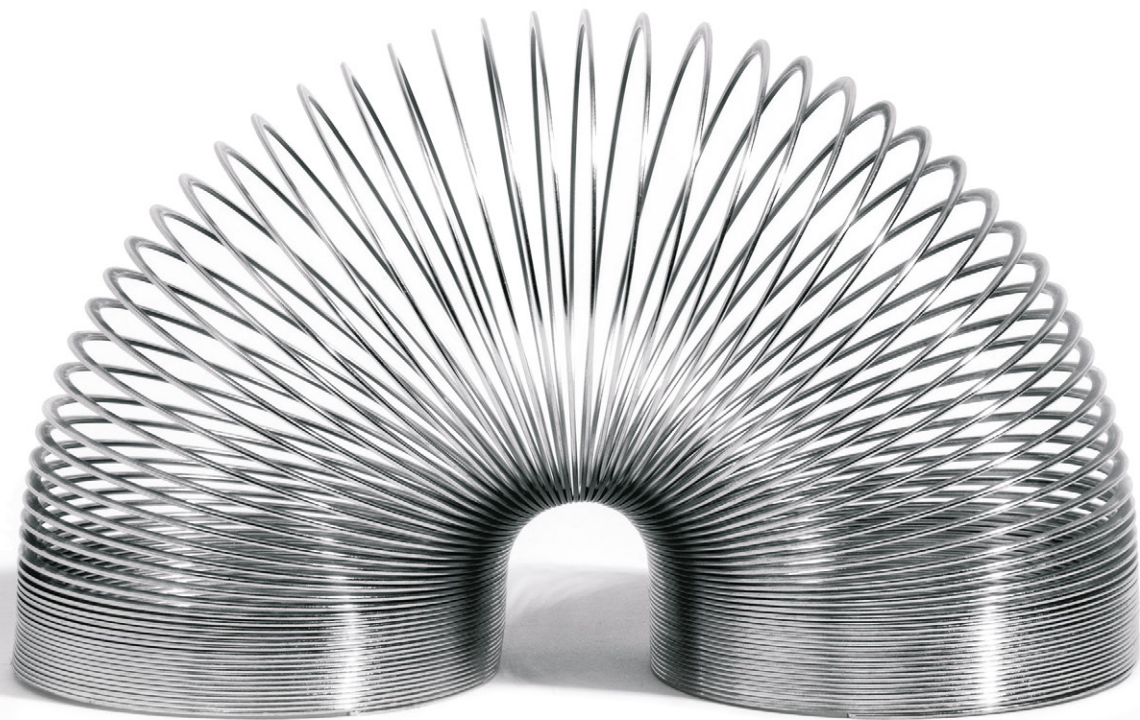
De democratische verarming ondervangen

Een van de voornaamste aanleidingen om de bestaande financiële ruimte van gemeenten kritisch te bezien zijn de recente decentralisaties in het sociale domein. Daarmee is een groot aantal taken overgedragen aan gemeenten op het terrein van jeugdzorg, zorg (begeleiding) en participatie. Bij deze taken hebben gemeenten een grote mate van beleidsvrijheid gekregen: zij kunnen zelf bepalen hoe zij hun nieuwe taken uitvoeren. Niet meegekomen echter zijn de mogelijkheden om zelf financieel af te wegen hoeveel middelen een gemeente wil besteden aan de diverse taken en welk voorzieningenniveau daarbij wordt gewenst. Nog altijd wordt op rijksniveau bepaald hoeveel middelen beschikbaar zijn.

Gemeenten moeten het doen met het budget dat ze van de regering ontvangen en kunnen daarbinnen slechts marginale keuzes voorleggen aan hun inwoners. In de ogen van de commissie ontstaat hierdoor een democratische verarming. Het gaat hier immers bij uitstek om een lokaal politiek vraagstuk: de balans tussen het voorzieningenniveau dat inwoners wensen en de kosten die zij bereid zijn daarvoor te dragen. Werd voorheen deze discussie over de gewenste balans op nationaal niveau gevoerd tussen kabinet en parlement, die discussie zou nu verschoven moeten worden naar de lokale politieke arena van de raadszaal. Om de democratische verarming te elimineren, is het essentieel dat er een directe band wordt gecreëerd tussen bepalen, betalen en verantwoorden op lokaal niveau.

Figuur 2: Inkomsten gemeenten naar bron 2008-2015 (bronnen: Ministerie van Binnenlandse Zaken: Staat van Bestuur 2014, CBS, Rijksbegroting: Begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2015; bewerking Atlas voor gemeenten)





2 Meer flexibiliteit in het financiële domein

De commissie onderkent vier sporen waarlangs de flexibiliteit in het financiële domein van gemeenten kan worden vergroot:

1. Meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau
2. Meer ruimte voor investeringen
3. Meer ruimte binnen de financiële verhoudingen
4. Meer ruimte door het verleggen van geldstromen

Spoor 1 - Meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau

Een directe band tussen bepalen en betalen ontstaat door de ruimte van gemeenten te vergroten om zelf belasting te heffen bij hun burgers. Dit kan met een gelijkblijvende macrolastendruk en zonder lastenverschuiving tussen bevolkingsgroepen; dat heeft het CPB recent onderzocht en bevestigd¹. Meer ruimte voor lokale belastingen heeft twee belangrijke voordelen. Ten eerste versterkt het de lokale democratie. Door het heffen van lokale belastingen kunnen gemeenten hun inwoners een duidelijke keuze voorleggen over de voorzieningen die geboden worden en de kosten die deze met zich meebrengen.

14]

1 Inkomenseffecten hanteerbaar: woningen en ingezetenen goede grondslagen. CPB Policy Brief: een ruimer lokaal belastinggebied, 2015/04

Daarnaast leidt meer ruimte voor lokale belastingen tot een doelmatiger besteding van middelen. Gemeenten geven de middelen die zij van het Rijk ontvangen voor taken immers meestal volledig uit (dit wordt ook wel het ‘flypaper effect’ genoemd). Als gemeenten zelf geld moeten ophalen bij hun inwoners zijn ze kritischer bij de heffing én bij de besteding daarvan.

Vanuit beide optieken speelt de toegenomen zichtbaarheid van de financiële mogelijkheden en onmogelijkheden een belangrijke en positieve rol. Gemeenten hebben reeds eerder bewezen zeer goed in staat te zijn om gedecentraliseerde taken succesvol uit te voeren. Zowel bij de bijstand als bij de WMO is uiteindelijk een goedkopere en effectievere uitvoering tot stand gekomen.

Herziening belastingstelsel als ‘window of opportunity’

De herziening van het belastingstelsel waar het kabinet nu werk van maakt, is een goed aanknopingspunt en een extra reden voor de verkenning van extra financiële ruimte voor gemeenten door middel van een nieuwe inrichting van het gemeentelijke belastinggebied. Het kabinet heeft immers zelf ook in een brief aan het parlement aangegeven dat meer ruimte om lokaal belastingen te heffen past bij de grotere rol die gemeenten spelen sinds de decentralisaties.

Een belangrijke doelstelling van de regering is om de werkgelegenheid te bevorderen door de lastendruk op arbeid te verminderen. Door gemeenten meer ruimte te bieden om zelf belastingen op te halen, kan

de omvang van het gemeentefonds worden ingeperkt. Dit biedt de rijksoverheid de mogelijkheid om de lasten op arbeid te verlagen. Omdat de commissie, zoals hierboven toegelicht, ervan uitgaat dat meer lokale afwegingsruimte zal leiden tot grotere doelmatigheid, zou een verschuiving naar meer lokale belastingen ook kunnen bijdragen aan een beter functionerende overheid.

Ten overvloede: ook in internationaal perspectief valt het huidige lokaal belastinggebied uit de toon. In Nederland wordt 95% van alle belasting- en premie-inkomsten geïnd door de rijksoverheid. De belastinginkomsten van gemeenten komen in ons land niet uit boven de 5%. In landen als Denemarken, Zweden en Finland hebben gemeenten een belastingcapaciteit die vijf tot zeven keer zo groot is als in Nederland.

Spoor 2 - Meer ruimte voor investeringen

16]

Tot enkele jaren geleden vormden grondexploitaties een belangrijke bron van eigen inkomsten voor gemeenten, waar investeringen in de fysieke leefomgeving (huisvesting, wegen, stedelijke vernieuwing, etc.) uit konden worden bekostigd. De economische crisis heeft echter geleid tot een omslag. Door de crisis hebben gemeenten aanzienlijk minder kunnen investeren. Nieuwe regelgeving zoals de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) en Schatkistbankieren werkt daarbij contraproductief.

De verwachting is dat grondexploitaties als inkomstenbron van gemeenten in het vervolg een andere rol zullen spelen dan voorheen: gemeenten kiezen noodgedwongen steeds meer voor een passief grondbeleid. Dit alles speelt nog sterker in gemeenten waar sprake is van bevolkingskrimp, omdat daar maatregelen nodig zijn die per definitie niet financieel rendabel zijn, zoals het afbreken van woningen.

Gemeenten hebben echter juist meer financiële flexibiliteit nodig bij de grote investeringsopgaven in het fysieke domein waar zij de komende jaren voor staan. Stedelijke gebieden vormen steeds meer de motor van de economische ontwikkeling. Hier liggen enorme kansen voor Nederland, zo concludeert de OESO, juist vanwege het dichte netwerk van stedelijke gebieden. Deze aanjaagfunctie op economisch en ruimtelijk gebied zou versterkt moeten worden. Dat kan door bestaande geldstromen in totaliteit te bezien en bestaande belemmeringen voor het doen van verstandige investeringen weg te nemen. Bij investeringen in het fysieke domein gaat het om een lange adem; effecten zijn pas zichtbaar op de middellange termijn.

Ontwikkeling van nieuwe taken of andere invulling van taken

Niet alleen de decentralisaties hebben invloed op het takenpakket van gemeenten. Op diverse terreinen zijn er ontwikkelingen aan de gang die leiden tot nieuwe taken of tot de behoefte om tot een andere invulling van bestaande taken te komen. Een voorbeeld is de bijdrage van gemeenten aan duurzaamheid in de leefomgeving, zoals een gemeentelijke rol bij nieuwe vormen van opwekken van

energie of het stimuleren van burgers in het terugdringen van hun energiegebruik. Bij dit soort nieuwe taken is financiële ruimte nodig: niet in de zin van meer geld, maar wel van een betere koppeling tussen de taak en de beschikbare middelen. Tot nu toe bestaat bij gemeenten de neiging om zo'n nieuwe taak zonder al te kritische herbezinning op te pakken, terwijl het Rijk blijft bepalen welke en hoeveel middelen gemeenten daarvoor krijgen. Dat kan directer en beter: de overheid die een nieuwe taak belangrijk acht en op zich neemt, dient ook over de bijbehorende middelen te gaan.

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 langzaamaan veranderen. Bij een vergroting van het belastinggebied zal het gemeentefonds met een even groot bedrag dalen. Bij die eerste stap verandert het uitgangspunt van het gemeentefonds “het tot stand kunnen brengen van eenzelfde voorzieningenniveau” echter nog niet. Als het lokale belastinggebied stapsgewijs verder wordt uitgebouwd, zal deze functie van het gemeentefonds langzaamaan wel veranderen. Het gemeentefonds vormt dan niet langer de voornaamste basis van gemeentelijke inkomsten, en zal meer de rol krijgen om resterende ongewenste verschillen tussen gemeenten te corrigeren (verevenen).

Spoor 4 - Meer ruimte door het verleggen van geldstromen

De financiële ruimte van gemeenten wordt niet meer alleen bepaald door hun eigen middelen, maar ook door de mate waarin de lokale overheid invloed kan uitoefenen op de bestedingen die binnen andere sectoren worden gedaan op lokaal niveau. Dan gaat het om passende invloed op horizontale bekostigingsstromen. Een voorbeeld wordt geleverd door de onderkant van het beroepsonderwijs dat een sleutelrol kan spelen om kwetsbare groepen jongeren succesvol te laten instromen op de arbeidsmarkt. Goed onderwijs kan voorkomen dat jongeren bij de gemeente aankloppen voor een bijstandsuitkering. Gemeenten moeten daarom in de positie worden gebracht om een zinnige regisserende rol te kunnen vervullen.



3 Aanbevelingen op de vier sporen

AANBEVELINGEN OP SPOOR 1

MEER RUIMTE VOOR BELASTINGEN OP LOKAAL NIVEAU

Veruit het grootste deel van de gemeentelijke uitgaven wordt bekostigd uit belastingen. Maar hierbij wordt bijna altijd een omweg bewandeld: het Rijk heft en vervolgens wordt een deel via verschillende mechanismen over gemeenten verdeeld.

Al 30 jaar wordt gepleit voor het vergroten van het lokale belastinggebied. Sinds 1983 is er een keur aan rapporten over dit onderwerp verschenen, meest recentelijk van de Algemene Rekenkamer, het Centraal Plan Bureau (CPB) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De rapporten motiveren een vergroting van het lokale belastinggebied vanuit verschillende invalshoeken. Internationale vergelijkingen laten enerzijds zien dat het lokale belastinggebied in Nederland klein is en anderzijds dat het lokale belastinggebied gemakkelijk groter kan en moet.

22]

De commissie acht de tijd nu rijp om die voorstellen een vervolg te geven en bepleit met kracht om meer ruimte te scheppen voor belastingen op lokaal niveau, op zodanige wijze dat de totale lastendruk voor burgers en bedrijven in die overgang niet toeneemt. Ten eerste past dat bij het beginsel dat de commissie voorstaat: wie bepaalt betaalt. Op die manier kunnen lokale voorkeuren zuiverder worden

afgewogen. Ten tweede schept het vergroten van het lokale belastinggebied voor de rijksoverheid ruimte om de lasten op arbeid te verlagen, en daarmee de werkgelegenheid een impuls te geven. Ten derde verwacht de commissie daarvan ook nog het eerder genoemde positieve doelmatigheidseffect: het kostenbewustzijn neemt toe als inwoners de prijs van de voorziening kennen en moeten betalen.

Aanbeveling 1: Substantiële verruiming van het lokaal belastinggebied

Voorop staat, kortom, dat gemeenten in staat moeten zijn tot het maken van democratische keuzen: beleidsmatig en zeker ook in de financiële afwegingen. Een grotere financiële ruimte is een noodzakelijke voorwaarde voor de toekomst van de lokale democratie. Daarom is de commissie van mening dat het lokale belastinggebied op termijn stapsgewijs verder moet worden verruimd. Daarbij zal de grens worden bepaald door de mate waarin verschillen tussen gemeenten onwenselijk worden en niet meer kunnen worden opgevangen via verevening in het gemeentefonds. Waar precies 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 volden, 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. Belangrijk daarbij is dat het CPB laat zien dat deze verruiming kan plaatsvinden zonder grote inkomenseffecten voor huishoudens.
- Geen inkomensbeleid: gemeenten hanteren geen progressieve belastingtarieven.
- De lastenverdeling (tussen bewoners en bedrijven, tussen bewoners onderling) moet bij een herschikking van belastingen acceptabel blijven (herverdeeffecten 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.

24]

Redenerend vanuit deze randvoorwaarden komt de commissie tot de aanbeveling om de herziening van het belastingstelsel als aangrijpingspunt te nemen. De combinatie van verruiming van het lokale belastinggebied en de herziening van het belastingstelsel kan naar zich thans laat aanzien leiden tot een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied van circa € 4 miljard, terwijl de rijksbelastingen met

hetzelfde bedrag worden verminderd. Opgemerkt wordt dat bij de herziening van het belastingstelsel door het kabinet daarnaast sprake zou kunnen zijn van een daling van de macrolastendruk in eenzelfde orde grootte.

Aanbeveling 3: Invoering ingezetenenbelasting en verbreding van de OZB

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

1. *Substantiële opbrengst*: de lokale heffing kan voldoende opbrengst genereren voor de benodigde verruiming van het belastinggebied.
2. *Stabiliteit*: de opbrengst is robuust en voorspelbaar, niet afhankelijk van conjuncturele schommelingen.
3. *Uitvoerbaarheid*: de heffing moet eenvoudig en tegen lage kosten uit te voeren zijn. Het ontgaan van de belasting moet moeilijk zijn. Dit maakt vooral een ingezetenenbelasting of een belasting op onroerende zaken geschikt.
4. *Geen economische verstoring*: de heffing heeft geen (of zo min mogelijk) negatieve effecten op het gedrag van economische actoren als gevolg van veranderingen in (relatieve) prijzen van hetgeen waarover heffing wordt geheven.

5. *No taxation without representation*: de mogelijkheid om belastingen af te wentelen op niet-inwoners moet gering zijn.
6. *No representation without taxation*: alle inwoners die daartoe in staat zijn betalen mee. Dit pleit bijvoorbeeld voor een herinvoering van het gebruikersdeel van de OZB.
7. *Zichtbaarheid en vergelijkbaarheid*: bewoners hebben duidelijk zicht op de belastingen, de grondslag van de belastingheffing (bijvoorbeeld de Woz-waarde) is inzichtelijk en de tarieven zijn vergelijkbaar. Dit betekent dat de grondslag in heel Nederland uniform moet zijn.

Vanuit deze criteria en de randvoorwaarden genoemd bij aanbeveling 2 doet de commissie de aanbeveling om het gemeentelijke belastinggebied te vergroten door een combinatie van het invoeren van een ingezetenenbelasting en een verbreding van de OZB. De overwegingen hierbij zijn de volgende.

De ingezetenenbelasting

Bij de ingezetenenbelasting wordt er een bedrag per meerderjarige inwoner geheven. In de Nederlandse situatie bestaat bij de Waterschappen al een ingezetenenheffing (daar is dat een bedrag per huishouden). De uitvoering is eenvoudig en goedkoop, omdat de gemeentelijke basisadministratie in principe alle relevante informatie bevat. Een groot voordeel is de stabiliteit en voorspelbaarheid van de opbrengsten. Een ander voordeel van de ingezetenenbelasting is dat er tussen gemeenten nauwelijks herverdeeleffecten optreden. Een laatste voordeel is dat de belasting uitsluitend wordt geheven bij

meerderjarige ingezetenen (dus bij de mensen met stemrecht). Een mogelijk nadelig element bij deze heffing is dat deze zonder nadere maatregelen denivellerend kan werken. Er zijn echter diverse manieren om dit effect te elimineren (zie het eerder genoemde CPB rapport). Deze belasting voldoet aan alle criteria en is geschikt om te worden ingevoerd, uiteraard met inachtneming van compenserende maatregelen op rijksniveau.

Verbreiding van de OZB

De OZB wordt nu geheven van eigenaren woningen en van eigenaren en gebruikers van niet-woningen. Een verbreding van de OZB is mogelijk door de herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen (meer belastingplichtigen) en door het afschaffen van een aantal verplichte vrijstellingen (bredere grondslag). Afhankelijk van het tarief zijn de opbrengsten substantieel. Zij worden verdeeld over meer ingezetenen (meer stemgerechtigden), zijn stabiel en met lage uitvoeringskosten. Ook bij deze belasting heeft het CPB aangegeven dat deze kan worden ingevoerd zonder inkomenseffecten. Kortom, deze twee varianten van verbreding van de OZB voldoen aan de criteria en zijn geschikt om te worden ingevoerd.

De commissie benadrukt hierbij dat gemeenten deze belastingen zouden moeten kunnen invoeren, maar dat gemeenten zelf moeten kunnen bepalen dat wel of niet te doen, als ook de wijze waarop. In de eerste plaats dienen gemeenten vrij te zijn het tarief te bepalen; verhogen mag, maar ook verlagen

moet kunnen. In de tweede plaats dienen gemeenten vrij te zijn in de mix aan belastingen. Alleen een ingezetenenheffing invoeren en het OZB tarief voor de gebruikers op € 0 zetten zou bijvoorbeeld ook mogelijk moeten zijn. In de derde plaats dienen gemeenten vrij te zijn in het inzetten van vrijstellingen. Ook bij de afschaffing van de verplichte vrijstellingen bij de OZB gaat het om het vergroten van de keuzevrijheid; de commissie vindt dat het aan gemeenten is om te beslissen deze vrijstelling af te schaffen of te handhaven. Ook het vrijstellingenbeleid dient dus te worden gedecentraliseerd.

Behalve de ingezetenenbelasting en verbreding van de OZB zijn er nog andere maatregelen mogelijk binnen het lokale belastinggebied, maar deze voldoen niet in voldoende mate aan de criteria die de commissie wil hanteren. Zo zijn de opcenten op de inkomstenbelasting internationaal een veel gebruikte belasting, maar deze belasting betekent dat er inkomensbeleid wordt gevoerd door gemeenten en bovendien wordt de 'wig' niet verkleind. Daarnaast worden soms voor het vergroten van het lokaal belastinggebied genoemd: belastingen op ondernemerswinsten, huizenverkoop of een lokale BTW. Deze belastingen vindt de commissie geen goede mogelijkheden, omdat ze conjunctuurgevoelig zijn en niet voldoen aan het criterium 'no taxation without representation'.

Aanbeveling 4: Vereenvoudiging van de overige lokale belastingen

Het huidige lokale belastinggebied kent diverse kleine belastingen. Gelet op transparantie en uitvoerbaarheid beveelt de commissie, evenals bijvoorbeeld de Rfv, aan om het aantal lokale belastingen terug te brengen en maakt daarbij de volgende keuze:

- Samenvoegen van de toeristen- en forensenbelasting tot een verblijfsbelasting.
- De roerende woon- en bedrijfsruimten belastingen 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

De commissie onderkent dat lokale belastingen niet afhankelijk zijn van inkomen, winst of vermogen en daarom ook belastingplichtigen kunnen treffen die in een financieel moeilijke situatie verkeren. Met de verruiming van het lokale belastinggebied is het van belang dat gemeenten ook een ruimer kwijtscheldingsbeleid kunnen voeren. De commissie vindt daarom dat het kwijtscheldingsbeleid in belangrijke mate bij gemeenten dient te komen liggen. Gemeenten hebben immers als taak armoedebestrijding. Hieronder valt de bijzondere bijstand, schuldhulpverlening en dus ook kwijtscheldingen van lokale belastingen.

AANBEVELINGEN OP SPOOR 2

MEER RUIMTE VOOR INVESTERINGEN

De commissie wil gemeenten meer flexibiliteit bieden voor het doen van investeringen om zodoende een bloeiende economische ontwikkeling te bevorderen. Een van de belemmeringen bij het doen van die investeringen is dat de waardestijging die in een bepaald gebied wordt gerealiseerd, gemeenten weinig financieel voordeel oplevert. 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 waardestijging van niet-woningen toe te laten vallen aan gemeenten

De huidige OZB niet-woningen kent een aantal kenmerken waardoor gemeenten niet flexibel genoeg kunnen zijn bij het heffen van deze OZB. De commissie beveelt daarom aan om gemeenten meer mogelijkheden te geven: enerzijds door minder te verevenen via het gemeentefonds en anderzijds door gemeenten in staat te stellen verschillende tarieven te heffen. Ook deze voorstellen kunnen plaatsvinden



zonder lastendrukverschuivingen. Het gaat om een herschikking van de middelen en een betere koppeling tussen gemeentelijk beleid en het betalen van belastingen.

Neutraliseren verevening waardestijging niet-woningen

De OZB niet-woningen wordt in het huidige stelsel verevend tussen gemeenten. Dat wil zeggen, bij de verdeling van het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten. Het doel hiervan is gemeenten in gelijke positie te brengen. Daar waar gemeenten erin slagen de waarde van niet-woningen te verhogen en dit leidt tot hogere belastinginkomsten, wordt de stijging in het gemeentefonds weer voor 70% afgeroomd.

De commissie stelt voor om de stap te maken naar een andere vorm van verevening 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. Het voordeel hiervan is dat er nog wel wordt verevend, maar dat succesvol beleid – dat leidt tot een stijging van de waarde van de niet-woningen – niet wordt afgestraft.

Mogelijkheden voor gebiedsgebonden tariefsdifferentiatie

De commissie stelt ook voor om differentiatie van OZB-tarieven binnen een gemeente toe te staan. Indien bijvoorbeeld gemeentelijk beleid voor het aantrekkelijker maken van een winkelcentrum

aantoonbaar succesvol is, dan kunnen gemeenten de belasting op niet-woningen in dat centrum verhogen om iets van de collectief gedane investeringen terug te krijgen. Deze OZB wordt dan niet aan alle bedrijven opgelegd, maar alleen aan die bedrijven en winkels die profiteren van het meer aantrekkelijke centrum. Ook zou het mogelijk moeten zijn een onderscheid te maken tussen verschillende doelgroepen. Indien bijvoorbeeld een gemeente samen met winkeliers een ondernemingsfonds besluit in te stellen moet het mogelijk zijn dit fonds te voeden door een stijging van de OZB-niet woningen bij de doelgroep; de huisarts en het plaatselijke ziekenhuis zouden dan niet mee hoeven te betalen.

Aanbeveling 7: Versterking van directe relatie tussen kosten en baten

34]

Naast belemmeringen bij lokale investeringen doen zich ook onevenwichtigheden voor in de relatie tussen kosten en baten. Er zijn voorbeelden van taken die bij gemeenten zijn belegd, waar gemeenten kosten voor maken, terwijl de baten bij het Rijk neerslaan. Dat doet zich bijvoorbeeld voor bij de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor handhaving: de buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) kan snel optreden tegen overlast en verloedering, maar de incasso van bestuurlijke stafbeschikking overlast is voor rekening van het CJIB en vloeit naar het Rijk.

Die onevenwichtigheid neemt toe wanneer in de nieuwe Omgevingswet het instrument van de bestuur-

lijke boete wordt ingeruild voor een bestuurlijke strafbeschikking. Dan ontstaat de wonderlijke situatie dat de gemeente de handhavingstaak uitvoert, de kosten op de overtreder verhaalt en de inkomsten doorstuurt naar het Rijk.

De commissie beveelt aan om bij taken die aan gemeenten zijn of nog worden overgedragen het profijtbeginsel strikt toe te passen: opbrengsten die een directe relatie hebben met lokaal gemaakte kosten, moeten ook lokaal neerslaan. Dit principe zorgt voor een betere lokale afweging, maakt verantwoording afleggen transparant en versterkt daarmee de lokale democratie.

AANBEVELINGEN OP SPOOR 3

MEER RUIMTE BINNEN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Bij het stapsgewijs vergroten van het lokale belastinggebied verandert gelijktijdig ook de betekenis van het gemeentefonds: niet alleen in omvang, ook in functie.

Op de korte termijn meent de commissie dat al enige aanpassingen gewenst zijn in de wijze waarop het gemeentefonds is ingericht. De commissie beschouwt dit als een wenselijke opfrisbeurt in de financiële verhoudingen, die voortvloeit uit de steeds grotere rol van gemeenten.

De commissie doet drie aanbevelingen die het gemeentefonds betreffen.

Aanbeveling 8: Vereenvoudiging verdelingssystematiek gemeentefonds

36]

Met het vergroten van het lokale belastinggebied wordt de omvang van het gemeentefonds navenant kleiner. Was het gemeentefonds tot nu toe voor gemeenten vooral een bekostigingsmechanisme, met bovenstaande voorstellen verschuift dat meer naar een methodiek van verevening. Los van de oude of nieuwe omvang van het gemeentefonds vindt de commissie echter ook dat het gemeentefonds

transpanter en minder complex zou moeten worden ingericht. Hoe zwaarder de eis van strikte vergelijkbaarheid van gemeenten, hoe preciezer de verdeelsystematiek moet zijn. Dat leidt tot meer complexiteit (als gevolg van een groter aantal maatstaven) en minder transparantie.

Enige mate van verschillen tussen gemeenten is echter helemaal niet onoverkomelijk. De commissie beveelt daarom aan de systematiek van de verdeling zoveel mogelijk te vereenvoudigen, ook al omdat blijkens eerder onderzoek de effectiviteit van de verdeling daar niet onder hoeft te lijden.

Aanbeveling 9: Aanpassing groeivoet gemeentefonds

Het gemeentefonds stijgt of daalt naar rato van de stijging of daling van de rijksuitgaven. Naarmate er echter meer taken naar gemeenten gaan en minder taken op rijksniveau worden uitgevoerd, gaat de ontwikkeling van de Rijksuitgaven steeds verder uit de pas lopen met de ontwikkeling van de gemeentelijke uitgaven.

De commissie maakt zich in dat licht vooral zorgen over de uitgaven in het sociaal domein. Veel rapporten laten zien dat de zorguitgaven al decennia lang veel harder groeien dan het nationaal inkomen. Juist omdat de zorguitgaven tot nu toe steeds moeilijk beheersbaar zijn gebleken voor de

rijksoverheid, is onder andere besloten taken uit de AWBZ over te hevelen naar gemeenten. Echter, met het wegvallen van een groot deel van de zorgkosten aan de kant van het Rijk, zullen de gemeentelijke uitgaven ook hier een andere dynamiek gaan vertonen dan de rijksuitgaven. Illustratief is wat dat betreft de beoogde extramuralisering van de zorg: daarbij is het doel dat ouderen langer thuis blijven wonen en dus minder een beroep hoeven te doen op langdurige zorg (een rijkstaak). Bij succes betekent dit meer zorguitgaven voor gemeenten en minder uitgaven voor het Rijk.

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

38]

De huidige systematiek van het gemeentefonds leidt voor gemeenten tot grote onzekerheid omdat er diverse malen per jaar bijstellingen plaatsvinden. Pas achteraf is bekend hoe de feitelijke uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten uitpakt. Voor consistent gemeentelijk beleid is meer stabiliteit wenselijk. Dat kan door de gemeentefondsnormering voor een periode van bijvoorbeeld vier jaar vast te stellen. Dat is ook de systematiek die het Rijk voorstaat bij het uitgavenplafond voor een kabinetsperiode. De commissie beveelt aan om op deze manier meer stabiliteit in de gemeentelijke financiën te creëren.

AANBEVELINGEN OP SPOOR 4

MEER RUIMTE DOOR HET VERLEGGEN VAN GELDSTROMEN

Gemeenten krijgen steeds meer taken. Daar hoort ook zeggenschap over lokale middelen bij om zo de gewenste afwegingen goed te kunnen maken. De 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.

Om gemeenten op dit punt beter in positie te brengen, doet de commissie de suggestie een aantal thema's nader te onderzoeken. Twee daarvan betreffen geldstromen die verlegd zouden kunnen worden naar lokaal of regionaal niveau. Het derde thema heeft als doel lokale overheden beter in stelling te brengen bij bestedingen die vanuit andere maatschappelijke sectoren worden gedaan (horizontalisering).

Aanbeveling 11: Onderzoek naar decentralisatie van de verhuurderheffing

Op het terrein van huisvesting is het beleid vrijwel volledig gedecentraliseerd. Daarnaast vormen woningcorporaties een belangrijke partner bij investeringen in de fysieke ruimte. De commissie ziet echter een verstoring in deze horizontale verhoudingen, omdat een belangrijk deel van de investeringskracht bij corporaties aan de regio wordt onttrokken via de verhuurderheffing. Jaarlijks wordt € 1,7 miljard afgedragen door de corporaties aan het Rijk, wat zich onder meer doorvertaalt in de huurprijzen. De rol van corporaties bij het betaalbaar houden van woningen wordt op deze manier in belangrijke mate overgenomen door het Rijk (die daarnaast de uitgaven als huurtoeslagverstrekker ziet oplopen).

De commissie beveelt aan om bij de evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 ook mee te nemen of deze geldstroom (gedeeltelijk) verlegd kan worden naar decentraal niveau. Daarmee ontstaat er een prikkel voor gemeenten en corporaties gezamenlijk om te investeren in betaalbare woningen. Een deel van het budget kan ook worden aangewend voor stedelijke vernieuwing en (maatschappelijk) vastgoed. Dat past bij de verantwoordelijkheid die gemeenten hebben op dit terrein. Te denken valt aan een constructie zoals bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) dat per 2015 is weggefallen. Het ISV leverde een multipliereffect op tot aan 15 keer de hoogte van de verstrekte subsidie. Daarmee was ISV een enorm succes als aanjager van lokale investeringen.

Aanbeveling 12: Onderzoek naar gedeeltelijke verlegging van de opbrengsten energiebelasting

Ook energievraagstukken vragen steeds nadrukkelijker om lokale en regionale oplossingen. Het gaat dan om het bevorderen van energiebesparing en het bijdragen aan de transitie naar duurzame energie, zowel bij energievoorziening als bij gebruik. Burgers en bedrijven trekken hierin steeds meer initiatief naar zich toe door kleinschalig zelf te investeren in duurzame energie en energiebesparing. Dat gemeenten een rol spelen blijkt uit het energieakkoord waarin gemeenten zich verbonden hebben aan de doelstelling om elk jaar het energiegebruik met 1,5% terug te dringen. Zo is de inzet van individuele burgers die hun huizen isoleren, zonnepanelen op hun dak zetten of lid worden van een windcoöperatie van groot belang voor het behalen van deze doelstelling. Gemeenten vormen daarmee steeds nadrukkelijker de aangewezen overheid om de transitie naar duurzame energie met een (gebieds) gerichte aanpak te versnellen.

De commissie ziet het verleggen van een deel van de opbrengsten uit energiebelasting naar decentraal niveau als een interessante optie om nader te verkennen. 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

Ten slotte vindt de commissie het van belang op te merken dat de flexibiliteit in het financiële domein van gemeenten ook wordt bepaald door de mate waarin de gemeente als lokale overheid invloed kan uitoefenen op bestedingen die binnen andere sectoren worden gedaan. Veel maatschappelijke vraagstukken kunnen vaak alleen maar worden aangepakt in een netwerk, waarbinnen de inzet van meerdere stakeholders nodig is: scholen, zorgaanbieders, woningcorporaties, bedrijven, politie, maatschappelijke organisaties, etc. kunnen niet meer geïsoleerd opereren. Lokale overheden zijn beter in staat dan het Rijk om aan te sluiten op dit soort horizontale verbanden en kunnen zo ‘netwerkoplossingen’ tot stand te brengen.

42]

Een van de manieren om de financiële ruimte van gemeenten in dit verband te vergroten zou kunnen zijn om de horizontale spilfunctie dan ook financieel te vertalen: door gemeenten een stem te geven bij financiële afwegingen, die tot nu toe buiten het gemeentelijk domein worden gemaakt, maar desondanks wél een verstrekkende maatschappelijke betekenis hebben.

Eerder kwam al de relatie met de woningcorporaties ter sprake. Een ander voorbeeld vormt het beroepsonderwijs. Met name de onderkant van het beroepsonderwijs (entreeopleiding,

praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs) speelt een sleutelrol om kwetsbare groepen jongeren succesvol te laten zijn in het maken van de stap naar de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben er – samen met het bedrijfsleven - alle belang bij dat de opbrengsten van deze onderwijsinvesteringen optimaal uitpakken, alleen al om het beroep op sociale voorzieningen als de bijstand te voorkomen. Door het partnerschap ook op financieel gebied te versterken, neemt de effectieve financiële ruimte voor gemeenten toe. Nader onderzoek lijkt de moeite waard te zijn.



4 Tot slot

De decentralisaties hebben niet alleen invloed op de taken, maar ook op de organisatorische inbedding van de gemeente. Bij veel van de opgaven waar gemeenten nu voor staan zijn oplossingen ‘bovenlokaal’ wenselijk. Naast het nadenken over de financiële ruimte dient ook de schaal waarop taken lokaal het beste kunnen worden georganiseerd nader gezien te worden. Dit is eveneens relevant voor het oplossen van het ook bovenlokaal dreigend democratisch tekort. De commissie ziet dit vraagstuk niet als onderdeel van haar opdracht, maar constateert wel dat er in de praktijk diverse oplossingsrichtingen voorhanden zijn. Het gaat dan om veelsoortige samenwerkingsverbanden die gekoppeld zijn aan specifieke taken, naast vormen van opschaling en taakdifferentiatie (gemeenten die taken voor omliggende gemeenten doen). De discussie daarover zal zeker verder gevoerd moeten worden.

Bepalen betekent betalen

Gemeenten staan dichtbij de burgers en voeren al heel veel taken uit; dat aantal is door de decentralisaties alleen maar toegenomen. Die ontwikkelingen gaan door. Als gemeenten meer moeten en mogen bepalen dan moeten zij ook in staat worden gesteld om de afweging taken – middelen daadwerkelijk lokaal te maken. Dan is het nodig dat gemeenten binnen het financiële domein meer flexibiliteit krijgen om te opereren; dat zal de lokale democratie versterken. De voorstellen die de commissie hierboven presenteert zullen dat bewerkstelligen: meer ruimte voor lokale belastingen, meer ruimte voor investeringen, meer ruimte in de financiële verhoudingen en meer ruimte door het verleggen van geldstromen. Want bepalen betekent betalen – en ook dat is lokale democratie!

Samenstelling commissie

(alle leden hebben zitting op persoonlijke titel)

Alexander Rinnooy Kan (voorzitter)
universiteitshoogleraar Universiteit van Amsterdam

Maarten Allers
hoogleraar Economie van decentrale overheden Rijksuniversiteit Groningen, directeur COELO

Wouter Bos
voorzitter Raad van Bestuur VUMC

Carel van Eykelenburg
voorzitter raad van bestuur BNG Bank

Paulien Geerdink
directeur Hefpunt, belastingsamenwerking Noord-Nederland

Paulus Jansen
wethouder Utrecht

Marnix van Rij
voorzitter Nederlandse Orde van Belastingadviseurs, partner E&Y

Vanuit de VNG werd de commissie ondersteund door Andries Kok, Manus Twisk en Robbert Verkuijden.

