

Onderwerp: Vergroting financiële ruimten voor gemeenten
BBV nr: 2015/329842

1. Inleiding

Op verzoek van de VNG heeft de commissie Rinnooy Kan voorstellen gedaan voor een vernieuwde vormgeving van de gemeentelijke financiën, die de verruimde verantwoordelijkheid van de gemeente weerspiegelt. Dit is urgent geworden, omdat door de recente decentralisaties het voorzieningenniveau van gemeenten sterk is toegenomen. De mogelijkheden om beleid en middelen op lokaal niveau af te wegen zijn echter veel te beperkt geworden. Het zwaartepunt van het Nederlands openbaar bestuur verschuift naar lokaal niveau, maar de gemeenten worden voor hun inkomsten steeds afhankelijker van het Rijk. Hierdoor ontstaat een democratische verarming, zoals de commissie dat noemt. De balans tussen voorzieningenniveau dat de inwoners wensen en de kosten die zij bereid zijn daarvoor te dragen is verstoord.

Om die democratische verarming te ondervangen heeft de VNG aan de commissie verzocht hiervoor concrete aanbevelingen op te stellen. Daarbij is het essentieel dat er een directe band wordt gecreëerd tussen bepalen, betalen en verantwoorden op lokaal niveau.

Dit is volgens de commissie mogelijk door financiële ruimte te creëren in de vorm van meer flexibiliteit in het financiële domein zonder de lastendruk te verzwaren.

2. Kernboodschap

De conclusie van het rapport is dat het mogelijk is langs vier sporen de flexibiliteit in het financiële domein te vergroten:

1. Door meer ruimte te geven voor het heffen van belastingen op lokaal niveau
2. Door meer ruimte te maken voor investeringen
3. Meer ruimte door de financiële verhoudingen (gemeentefonds) te wijzigen
4. Meer ruimte door het verleggen van geldstromen.

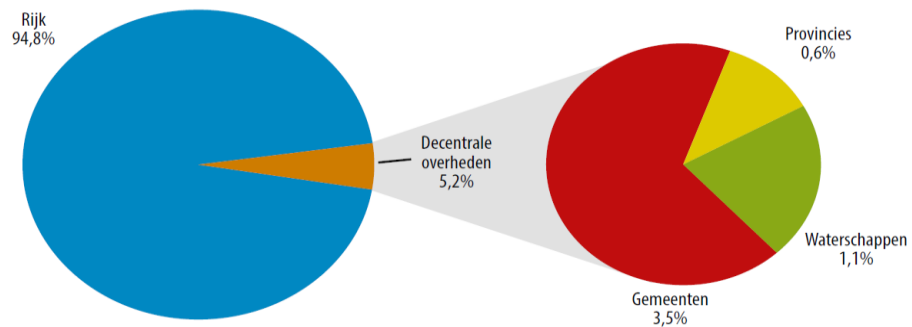
De kern van deze vier sporen worden nader toegelicht. De toelichting en onderbouwing is ontleend aan het rapport van de commissie. In paragraaf 3 van deze informatienota, consequenties, wordt ingegaan op mogelijke gevolgen van de verruiming van het belastinggebied voor Haarlem. Verruiming van het belastinggebied vergt bestuurlijke keuzes, gebaseerd op vooraf op te stellen heldere afwegingskaders.

Spoor 1:

Meer ruimte voor belastingen op lokaal niveau

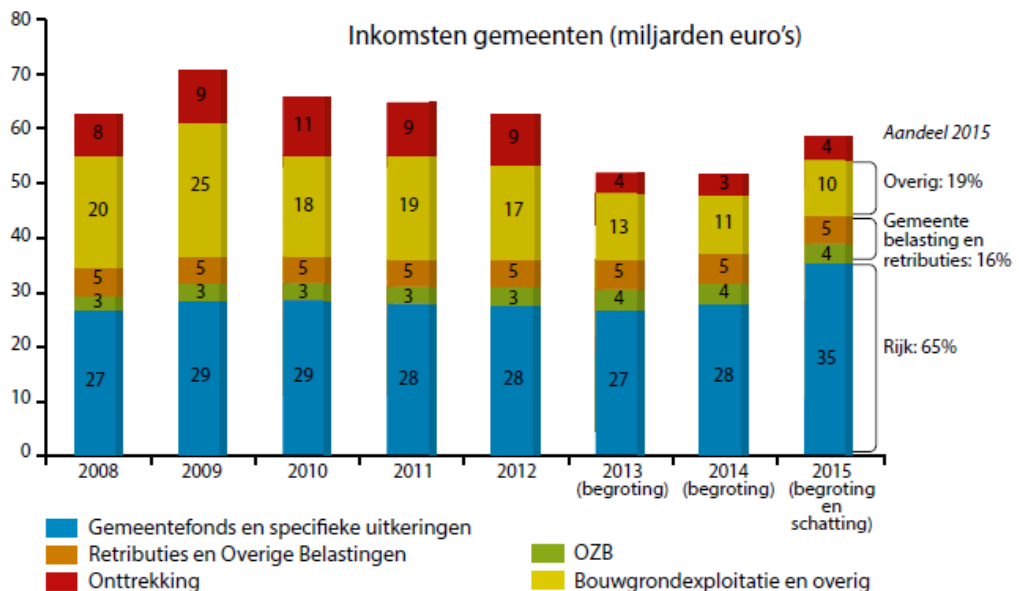
Uit diverse onderzoeken uit de afgelopen decennia blijkt dat het gemeentelijk belastinggebied beperkt is. In Nederland wordt 95% van alle belasting- en premie-inkomsten geïnd door de rijksoverheid. De belastinginkomsten van gemeenten komen niet verder dan 5%. In veel overige Europese landen is dat vele malen hoger. Dit is schematisch weergegeven in figuur 1:

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



Ook als gekeken wordt hoe gemeenten aan hun inkomsten komen valt op dat slechts 8,5% uit belastinginkomsten bestaan en 7,5% uit retributies (kostendekkende heffingen) gezamenlijk 16% , zoals weergegeven in figuur 2.

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)



Vanwege het beperkte lokale belastinggebied en de verschuiving van taken van de centrale naar de decentrale overheden wordt de druk groter het lokaal belastingniveau uit te breiden om eerder genoemde democratische verarming tegen te gaan. Deze uitbreiding kan ook

gefaseerd worden ingevoerd. De commissie acht uitbreiding van het lokaal belastinggebied mogelijk, zonder dat de totale lastendruk toeneemt. De commissie doet hiervoor vijf aanbevelingen.

Aanbeveling 1 Substantiële verruiming van het lokaal belastinggebied

Gemeenten moeten in staat zijn tot het maken van democratische keuzen: beleidsmatig en zeker ook financieel. Daarvoor is een grotere financiële ruimte een noodzakelijke voorwaarde voor de toekomst van de lokale democratie. Waar de grens ligt wordt bepaald door een bestuurlijk-politieke afweging.

Aanbeveling 2 De herziening van het belastingstelsel als uitgangspunt

De verruiming van het lokaal belastinggebied moet aan diverse randvoorwaarden voldoen:

- ✓ Geen stijging van de macrolastendruk: een verruiming van het lokaal belastinggebied moet gepaard gaan met een gelijke verlaging van de rijksbelastingen (het rijk compenseert dat door een lagere storting naar het gemeentefonds).
- ✓ Geen inkomensbeleid gemeenten (geen progressieve tarieven).
- ✓ Onderlinge lastenverdeling (bewoners onderling en bewoners en bedrijven) moet acceptabel blijven.
- ✓ De eerste stap bij de verruiming van het lokaal belastinggebied moet zoveel mogelijk aansluiten bij de beoogde herziening van het belastingstelsel.

Gelet op deze randvoorwaarden komt de commissie tot de aanbeveling om de herziening van het belastingstelsel als aangrijppunt te nemen.

NB: De voorstellen inzake de herziening van het belastingstelsel zijn inmiddels ingediend en minder omvattend dan oorspronkelijk gedacht. Gelet op de urgentie als geschetst bij de aanhef van spoor 1 lijkt het onontkoombaar dat de komende jaren, al dan niet in fasen, het lokale belastingstelsel wordt vereenvoudigd en uitgebreid. Dit advies zou bijvoorbeeld ook uitgewerkt kunnen worden in een nieuw regeerakkoord.

Aanbeveling 3 Invoering ingezetenenbelasting en verbreding van de OZB

De commissie heeft criteria opgesteld waaraan een belastingverruiming zou moeten voldoen:

- ✓ De opbrengst moet substantieel zijn.
- ✓ De opbrengst is stabiel en voorspelbaar.
- ✓ De heffing moet eenvoudig uit te voeren zijn tegen lage kosten en de belasting kun je niet gemakkelijk ontgaan.
- ✓ De heffing moet niet tot economische verstoring leiden.
- ✓ No taxation without representation. Geen belastingen afwentelen op niet-inwoners.
- ✓ No representation without taxation. Alle inwoners dragen bij.
- ✓ Zichtbaarheid en vergelijkbaarheid. Grondslag in heel Nederland uniform zoals de WOZ-waarde.

Invoering van een ingezetenenbelasting en herinvoering van de gebruikersheffing OZB voldoen het beste aan die criteria. De ingezetenenbelasting is vergelijkbaar met een belasting die de waterschappen al heffen. Maar de waterschappen heffen een bedrag per huishouden en voor gemeenten wordt een heffing per meerderjarige inwoner voorgesteld (no representation without taxation). Ook de herinvoering van de gebruikersheffing OZB voldoet aan de uitgangspunten van stabiel, lage uitvoeringskosten en no representation without taxation. De

gemeenten zijn, volgens het advies, overigens vrij om die belastingen in te voeren en te bepalen welke vrijstellingen worden toegepast.

Aanbeveling 4 Vereenvoudiging van de overige lokale heffingen

Het huidige lokale belastinggebied kent diverse kleine belastingen. Gelet op transparantie en uitvoerbaarheid (lage kosten) beveelt de commissie het aantal heffingen te saneren:

- ✓ Samenvoegen van de toeristen-en forensenbelasting tot een verblijfsbelasting.
- ✓ De roerende woon-en bedrijfsruimten belastingen incorporeren in de OZB
- ✓ De reclame-honden-en forensenbelasting afschaffen
- ✓ De precariobelastingen voor kabels en leidingen afschaffen.

De afschaffing van laatstgenoemde belasting zou Haarlem een nadeel opleveren van ruim € 5 miljoen, dat dan gecompenseerd zou moeten worden door hogere baten uit OZB, de ingezetenenbelasting of een combinatie daarvan (zie ook uitwerking bij paragraaf conclusies)

De commissie benadrukt dat de gemeente deze belastingen zouden moeten kunnen invoeren, maar dat gemeenten zelf moeten kunnen bepalen of ze dat wel of niet doen, als de wijze waarop. De gemeenten moeten vrij zijn het tarief te bepalen en zelf een mix aan belastingen samen te stellen.

Aanbeveling 5 Gedecentraliseerd kwijtscheldingsbeleid

Met een verruiming van het lokaal belastinggebied is het van belang dat gemeenten ook een ruimer kwijtscheldingsbeleid krijgen. Gemeenten hebben immers ook armoedebestrijding als taak.

Spoor 2: Meer ruimte voor investeringen

De commissie wil gemeenten meer flexibiliteit bieden voor het doen van investeringen om economische ontwikkeling te bevorderen. Een van de belemmeringen daarin is dat een waardestijging van een gebied de gemeente weinig financieel voordeel oplevert.

Aanbeveling 6 Meer mogelijkheden om waardestijging van niet-woningen toe te laten vallen aan gemeenten

Een waardestijging van de OZB-niet woningen wordt nu via het gemeentefonds grotendeels verevend (lagere algemene uitkering). De commissie adviseert deze verevening te verminderen en voorts gemeenten in staat te stellen verschillende tarieven te heffen. Indien bijvoorbeeld gemeentelijk beleid voor het aantrekkelijk maken van een winkelcentrum aantoonbaar succesvol is, zou de gemeente de OZB-niet woningen in dat centrum kunnen verhogen om collectief gedane investeringen gedeeltelijk terug te ontvangen. Ook onderscheid in doelgroepen zou mogelijk moeten worden. Indien winkeliers een ondernemersfonds willen instellen, zou het mogelijk moeten zijn dit fonds te voeden door een stijging van de OZB-niet woningen van die doelgroep. Dit is relevant, omdat in aanbeveling 4 wordt voorgesteld de reclamebelasting af te schaffen. In Haarlem worden de baten uit reclamebelasting ingezet als dekking voor de activiteiten van ondernemersfondsen. Een alternatieve dekking zou gevonden kunnen worden door OZB-tarieven te differentiëren voor specifieke panden, in een specifiek gebied, ter vervanging van de reclamebelasting.

Aanbeveling 7 Versterking van de directe relatie tussen kosten en baten

Naast belemmeringen bij lokale investeringen doen zich ook onevenwichtigheden voor in de relatie tussen kosten en baten. Een voorbeeld hiervan is de afschaffing van de zogenaamde “Mulderboetes”. De buitengewone opsporingsambtenaar treedt op, maar de incasso van de bestuurlijke strafbeschikking vloeit naar het Rijk. De gemeente voert een handhavingstaak uit, verhaalt de kosten op de overtreder, maar de inkomsten gaan naar het Rijk. De commissie bepleit daarom om taken die worden overgedragen te toetsen aan het profijtbeginsel. Opbrengsten die een relatie hebben met lokaal gemaakte kosten, moeten ook lokaal neerslaan.

Spoor 3:

Meer ruimte binnen de financiële verhoudingen

Bij het vergroten van het lokaal belastinggebied verandert ook de betekenis van het gemeentefonds. Van bekostigingsmechanisme naar meer een methodiek van verevening.

Aanbeveling 8 Vereenvoudiging verdelingssystematiek gemeentefonds

Indien het fonds meer een functie van verevening krijgt, kan het transparanter en minder complex worden ingericht. De strikte eis van vergelijkbaarheid, zoals die geldt voor een bekostigingsmechanisme, leidde tot het preciezer en daarmee steeds complexer maken van de verdeelsystematiek.

Aanbeveling 9 Aanpassing groeivoet gemeentefonds

Het gemeentefonds daalt en stijgt naar rato van de rijksuitgaven (systematiek samen trap op, samen trap af). Naarmate er meer taken gedecentraliseerd worden 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, vooral in het sociaal domein, waar de zorguitgaven al decennia harder groeien dan het nationaal inkomen. De commissie pleit daarom voor een afzonderlijke groeivoet voor sociale taken.

Aanbeveling 10 Meer stabiliteit in de uitkering gemeentefonds

De huidige systematiek van het gemeentefonds leidt voor gemeenten tot grote onzekerheid, omdat er verschillende keren per jaar bijstellingen plaatsvinden met aanzienlijke financiële consequenties. Voor consistent beleid is meer stabiliteit wenselijk. Dat kan door bijvoorbeeld de gemeentefondsnormering voor een periode van vier jaar vast te stellen. Deze systematiek staat het Rijk ook voor bij het uitgavenplafond voor een kabinetsperiode.

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 de geldstromen.

Aanbeveling 11 Onderzoek naar decentralisatie van de verhuurdersheffing

Op het terrein van huisvesting is het beleid vrijwel volledig gedecentraliseerd. Daarnaast vormen woningcorporaties een belangrijke partner bij investeringen in de openbare ruimte. Jaarlijks wordt € 1,7 miljard aan investeringskracht bij de corporaties onttrokken via de verhuurdersheffing, hetgeen zich doorvertaalt in hogere huurprijzen. De rol van de corporaties bij het betaalbaar houden van huurwoningen wordt zo in belangrijke mate overgenomen door het Rijk. De commissie beveelt aan om bij de evaluatie van de verhuurdersheffing in 2016 ook mee te nemen of deze geldstroom (gedeeltelijk) verlegd kan worden naar decentraal niveau. Een deel van het budget zou aangewend kunnen worden voor stedelijke vernieuwing en maatschappelijk vastgoed.

Aanbeveling 12 Onderzoek naar gedeeltelijke verlegging van de opbrengsten energibelasting

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

Aanbeveling 13 Onderzoek naar gedeeltelijke versterking van de horizontale sleutelrol van gemeenten

De flexibiliteit in het financiële domein kan ook worden bevorderd als de gemeente meer invloed krijgt op bestedingen die binnen andere sectoren worden gedaan. Veel maatschappelijke vraagstukken kunnen alleen worden aangepakt in een netwerk, waarbij de inzet van meerdere stakeholders nodig is, zoals scholen, zorgaanbieders, woningcorporaties, bedrijven, politie, maatschappelijke organisaties etc. Indien gemeenten een stem krijgen bij financiële afwegingen, die tot nu toe buiten het gemeentelijk domein worden gemaakt, wordt ook de financiële ruimte vergroot. Zo speelt beroepsonderwijs (entreeopleiding, praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs) een sleutelrol om kwetsbare jongeren succesvol te laten zijn bij de stap naar de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben er belang bij dat de opbrengsten van deze onderwijsinvesteringen optimaal uitpakken, alleen al om het beroep op sociale voorzieningen te voorkomen. Door het partnerschap ook op financieel gebied te versterken, neemt de effectieve financiële ruimte voor gemeenten toe.

3. Consequenties

Vergroting van de financiële ruimte voor gemeenten vergt dat vooraf heldere afwegingskaders worden vastgesteld. Op basis van dit advies is er sprake van een overheveling van € 4 miljard, die mogelijk kan oplopen tot maximaal € 12 miljard. Dit vergt bestuurlijke keuzes aan de inkomstenzijde, waardoor invulling wordt gegeven aan de versterking van de lokale democratie.

Daarbij geldt als randvoorwaarde dat er geen inkomenspolitiek mag worden bedreven en dat er zo min mogelijk herverdeeffecten tussen categorieën belastingplichtigen mogen optreden.

Bij een verruiming van het lokale belastinggebied zullen afwegingen aan de orde dienen te komen als:

- ✓ Wat is een aanvaardbaar lokaal lastenniveau?
- ✓ Afweging van een mix van verruiming OZB versus een ingezetenbelasting
- ✓ Wat is een aanvaardbare verdeling tussen eigenaren en gebruikers en burgers en bedrijven?

- ✓ Hoe wordt bij een uitbreiding van de gebruikersheffingen het kwijtscheldingsbeleid gefinancierd? Uit tarieven of uit algemene middelen zoals armoedebelasting?
- ✓ Is het acceptabel dat de afschaffing van precariobelasting op kabels en leidingen (ruim € 5 miljoen inkomstenderving) wordt gecompenseerd door de verbrede OZB of ingezetenheffing?
- ✓ Kan een afschaffing van de reclamebelasting gecompenseerd worden door een tariefdifferentiatie van de OZB-niet woningen in een specifiek gebied?
- ✓ Is de uitvoeringsinstantie Cocensus in staat de uitvoering tijdig ter hand te nemen?

Ook de voorstellen voor het meer ruimte maken voor investeringen vergen nadere bestuurlijke afwegingen, zoals:

- ✓ Hoe verhoudt extra investeringsruimte zich tot het kasstroomplafond c.q. de voorgenomen inzet op schuldreductie?
- ✓ In hoeverre kan en mag bij investeringen geanticipeerd worden op een waardevermindering van de WOZ?
- ✓ Door de mogelijkheid van gebiedsgebonden tariefdifferentiatie kunnen investeringen gedekt worden door een specifieke OZB-verhoging naar doelgroepen. Nu geldt OZB nog als algemeen dekkingsmiddel. Laat het Haarlems referentiekader toe dat de OZB ook wordt ingezet voor (gedeeltelijke) dekking van specifieke investeringen?

Op dit moment is nog geen nadere informatie bekend over concretisering van de voorstellen. De voorstellen zijn in ieder geval niet aangehaakt aan de belastingvoorstellen van het Rijk. Indien voorstellen versneld worden opgepakt zouden ze een rol kunnen spelen bij de herijking. Waarschijnlijker is dat de uitvoering langer op zich laat wachten. Dan zouden voorstellen mogelijk betrokken kunnen worden bij het opstellen van een nieuw coalitieakkoord.

4. Vervolg

Vervolgstappen zijn afhankelijk van maatregelen en besluiten die naar aanleiding van dit advies worden genomen op rijksniveau met lokale gevolgen.

5. Bijlagen

Bepalen betekent betalen.

Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester