

Lokale belastingheffing voor maatschappelijke opgaven

Pleidooi voor een betekenisvol
decentraal belastinggebied



T. Schep

Arjen Schep

Dit betreft de tekstversie van de op 29 januari 2021 uitgesproken rede door Arjen Schep. Een uitgebreidere uitgave en verschijnt bij Eburon begin maart 2021.
Bestellen van het boekje kan via: esbl@law.eur.nl (kosteloos)

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Mevrouw de decaan van Erasmus School of Law,
Mijnheer de voorzitter van de Stichting J.H. Christiaanse,
Mijnheer de voorzitter van de Sectie Belastingrecht,
Dames en heren collega's,
in het bijzonder die van het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden,
Familie, vrienden, en bekenden,
Geachte aanwezigen via de livestream van deze plechtigheid,*

Lokale belastingheffing voor maatschappelijke opgaven

Pleidooi voor een betekenisvol decentraal belastinggebied

1 Inleiding

1.1 De olijfbelasting van Salfit

Een olijfbelasting zal u ongetwijfeld weinig zeggen. Toch vormde deze belasting die wordt geheven in Salfit de inspiratie voor deze oratie.*

Salfit is zowel een provincie als een stad in de Palestijnse Gebieden. De stad is gelegen op de Westelijke Jordaanoever en grenst in het westen aan Israël maar ook aan een grote Israëliische nederzetting.¹

Het gebied is vooral bekend vanwege de olijfgaarden en de productie van olijfolie, waarvan de geschiedenis eeuwen terug gaat.² Gedurende de Ottomaanse periode betaalden de dorpen in dit gebied hun belasting in de vorm van olijfolie. Tegenwoordig wordt de olijfolie via organisaties als *fair trade* onder meer verkocht in Nederland.³

Ik bezocht Salfit als lid van een onderzoeksteam van VNG *International* in oktober 2018.⁴ De burgemeester van die stad vertelde ons van een olijfbelasting die in Salfit van oudsher al wordt geheven van eigenaren van olijfgaarden. Met de opbrengst wordt onder meer bekostigd de gemeentelijke olijfpers, de beveiliging van de olijfgaarden tijdens oogstperiode en het vervoer van de olijven.

De burgemeester verhaalde over de sinds jaar en dag functionerende olijfbelasting als verklaring voor het feit dat de gemeente Salfit één van de best presterende Palestijnse gemeenten is. De stad prijkt al jaren in de top-3 op ranglijsten van onder meer de Wereldbank.⁵ Deze organisatie vergelijkt gemeenten op kwaliteit van basisvoorzieningen als drinkwater, riolering en afvalverwerking. De burgemeester legde een verband tussen enerzijds het goede voorzieningenniveau in de gemeente en anderzijds de bereidheid van burgers tot het betalen van

* Het manuscript voor deze oratie is afgesloten op 29 januari 2021.

gemeentelijke belastingen. De jarenlange positieve ervaringen met de olijfbelasting gaf burgers vertrouwen dat de gemeente het goede zou doen met de belastingopbrengst.

1.2 Domestic Resource Mobilisation

Daarmee legde de burgemeester in een paar zinnen uit wat de kern is van wat kan worden aangeduid als *Domestic Resource Mobilisation*. Deze vorm van ontwikkelingsamenwerking is onderdeel van de *Addis Agenda* van de Verenigde Naties.⁶ Het verbeteren van de eigen belastinginkomsten van zowel centrale als lokale overheden wordt gezien als een middel voor ontwikkelings- en transitielanden om te kunnen voldoen aan de *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties (hierna: SDG's). Een argument voor het versterken van juist lokale belastingen schuilt in het feit dat de economische ontwikkeling van landen vaak afhankelijk is van versterking van economische regio's en daarmee van lokale overheden. De gedachte daarbij is dat een lokale overheid beter dan de centrale overheid in staat is te bepalen wat lokaal nodig is om de gemeente aantrekkelijker te maken voor bedrijven om zich te vestigen en voor burgers om daar te gaan wonen.⁷ Zo kan lokale belastingheffing de economische ontwikkeling stimuleren en ontwikkelingslanden minder financieel afhankelijk maken van donoren en lokale overheden minder afhankelijk van de centrale overheid.

1.3 Doelen van lokale belastingen in Nederland

De rol van lokale belastingen bij de economische ontwikkeling in ontwikkelings- en transitielanden hebben mij geïnspireerd tot deze oratie. Juist vanwege specifieke eigenschappen van lokale belastingen, blijken deze een waardevol instrument te kunnen vormen voor economische ontwikkeling.

Dit bracht mij bij de vraag naar de rol die lokale belastingen kunnen spelen in het economisch al zo ontwikkelde Nederland. De link tussen betaling en profijt van lokale voorzieningen is in ons land een stuk moeilijker te leggen dan in een land waar bijvoorbeeld nog geen riolering of straatverlichting is. Wij vinden het simpelweg vanzelfsprekend dat ons vuilnis wordt ingezameld, de dijken en wegen onderhouden worden en een kapotte straatlamp wordt vervangen. Het zijn ook niet die dingen die ons als eerste te binnen schieten bij het ontvangen van een belastingaanslag.

In deze rede wil ik nagaan hoe lokale belastingen desondanks ook in Nederland aan betekenis kunnen winnen. Dat doe ik met een bredere blik dan enkel de mij zo vertrouwde fiscaal-juridische. Daarmee geef ik ook direct aan hoe ik invulling wil geven aan deze leerstoel. Niet alleen het vakgebied van de lokale belastingen maar ook dit wetenschapsgebied kan aan betekenis winnen wanneer meer samen met andere disciplines gericht wordt gezocht naar oplossingen voor bekostiging van maatschappelijke opgaven zowel in Nederland als daarbuiten.

Ik wil betogen dat indien we ons ook in Nederland meer bewust worden van de kernkwaliteiten van lokale belastingen, deze kunnen bijdragen aan de volgende doelen:

- versterking van de lokale democratie (zie hierna onderdeel 2.1);
- verbetering van effectiviteit van de overheid (zie hierna onderdeel 2.2); en
- bekostiging van maatschappelijke opgaven (zie hierna onderdeel 2.3).

Deze oratie kan dan ook worden opgevat als een pleidooi voor een betekenisvol decentraal belastinggebied (zie hierna onderdeel 3).

1.4 Urgentie

Voordat ik deze doelen verder onderbouw, wil ik de urgentie toelichten voor innovatie op dit vakgebied. Want niet alleen in ontwikkelingslanden, maar ook in Nederland zijn de komende jaren fundamentele wijzigingen nodig om de financiële en positie van lokale overheden en van gemeenten in het bijzonder te verbeteren.

Daarbij besef ik terdege dat rationele argumenten en een wetenschappelijk betoog voor een belastingherziening slechts één kant van de medaille vormt. De andere kant toont een politieke en economische werkelijkheid waarin de overheidsfinanciën door corona zwaar onder druk zijn komen te staan. Een *disclaimer* is dus op zijn plaats. De urgentie voor innovatie van het decentrale belastinggebied is echter sindsdien eerder toe dan afgenomen.

Een vijftal urgente redenen brachten mij dit pleidooi te houden voor innovatie van het decentrale belastinggebied.

i. De eerste reden is dat steeds meer gemeenten kampen met structurele tekorten op de begroting

65% van de 355 gemeenten kampte in 2019 met tekorten. Op basis van begrotingen voor 2021 verwacht zelfs bijna 80 procent van alle gemeenten te eindigen met een tekort op de begroting.⁸ Gemeenten kunnen de oplopende tekorten tot nu toe financieren door in te teren op reserves of door meer schulden op te bouwen.⁹ Ook zien we de afgelopen jaren dat de lokale belastingen meer stijgen dan de inflatie.¹⁰ Dat is een trend die al een aantal jaar zichtbaar is.¹¹ Als de situatie niet verbetert, dreigt verschraling van het lokale voorzieningenniveau. Dit dreigt vooral in kleinere gemeenten, aangezien die gemiddeld minder mogelijkheden hebben om tegenvallers op te vangen.¹²

ii. De tweede reden voor mijn pleidooi is dat sprake is van een financiële onbalans bij gemeenten

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in grote mate afhankelijk van de rijksoverheid. Gemiddeld is maar 17% van de inkomsten van gemeenten afkomstig uit eigen belastingopbrengsten.¹³ Zestig procent van de overige inkomsten ontvangen gemeenten in de vorm van uitkeringen van de rijksoverheid.¹⁴

Gerelateerd aan totale de inkomsten van de overheid in 2020, maken de inkomsten van gemeenten uit eigen belastingen daar slechts 7,8 procent vanuit.¹⁵ Worden aan kostenplafonds gebonden instrumenten als de rioolheffing en afvalstoffenheffing buiten beschouwing gelaten, is het percentage zelfs slechts 3%.¹⁶ In de Europese Unie is het gemiddelde 19%. Deze afhankelijkheid van uitkeringen van het rijk is de afgelopen 20 jaar toegenomen en ook groot in vergelijking met andere lidstaten in de Europese Unie. Tegelijkertijd zijn lokale overheden wel verantwoordelijk voor een groot deel van de totale overheidsuitgaven. Ruim 30% van alle overheidsuitgaven tezamen wordt gedaan door de lokale overheden.¹⁷

Sinds de decentralisatie van taken in het sociaal domein in 2015 gaat in 2021 bijna 40% van de gemeentelijke begroting naar uitvoering van taken op het gebied van Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning en Participatiewet.¹⁸ Dit heeft de financiële onbalans tussen enerzijds de beperkte eigen belastinginkomsten versus het grote aandeel in de totale overheidsuitgaven verder versterkt. Deze financiële onbalans heeft beperkte lokale zeggenschap over de eigen financiën tot gevolg en daarmee ook beperkte bestuurlijke autonomie.¹⁹ Dat is

schadelijk voor de lokale democratie en heeft uiteindelijk negatieve gevolgen voor het totale voorzieningenniveau in gemeenten. Financiële tegenvallers kunnen nauwelijks opgevangen worden. Feitelijk komt de huidige lokale financiële autonomie er voor veel gemeenten op neer dat nog slechts kan worden bezuinigd, gelet op de geringe speelruimte wat betreft de eigen belastingen.

iii. De derde reden voor mijn pleidooi is dat voor het gehele lokale belastinggebied plannen klaar liggen voor herziening

Momenteel onderzoekt een ambtelijke werkgroep onder leiding van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een alternatief voor de belangrijkste eigen belastingbron van provincies: de opcenten op de motorrijtuigenbelasting die door het rijk wordt geheven.²⁰ Op basis van het klimaatakkoord zijn elektrisch aangedreven voertuigen vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting.²¹ Het nationaal gesloten klimaatakkoord heeft daarmee directe consequenties voor de eigen belastinginkomsten van provincies. Deze afhankelijkheid van beslissingen over de rijksmotorrijtuigenbelasting, gecombineerd met het toenemende aantal elektrische voertuigen op de weg, was aanleiding voor instellen van deze werkgroep.²² De werkgroep verwacht nog voor de verkiezingen haar onderzoek afgerond te hebben.

Ook voor aanpassing van het gemeentelijke belastinggebied zijn de afgelopen jaren door diverse werkgroepen en commissies voorstellen gedaan.²³ Meest recent is een rapport uit 2020 van eveneens een ambtelijke werkgroep onder leiding van het Ministerie van BZK.²⁴ Het rapport is onderdeel van een reeks rapporten die *Bouwstenen (leveren) voor een beter belastingstelsel*.²⁵

Ten slotte loopt ook over wijzigingen van het belastinggebied van waterschappen al een aantal jaar een discussie, waarbij recent een voorstel werd gedaan voor het oplossen van urgente knelpunten.²⁶

iv. Een andere aanleiding voor dit pleidooi is dat zowel het gemeentefonds als het provinciefonds de komende jaren zullen worden herzien

Niet alleen de eigen belastingen van gemeenten en provincies zijn aan herziening toe. Onder meer het veranderde takenpakket van gemeenten door decentralisaties in het sociaal domein, schaalvergroting en samenwerking in regionale verbanden vormen aanleiding om ook de verdelingssystematiek van het gemeentefonds te herijken. Ten opzichte van de huidige situatie wordt ernaar gestreefd dat de verdeelmodellen eenvoudiger en beter uitlegbaar zijn en dat zij beter aansluiten bij de kosten die gemeenten maken.²⁷ Het is de bedoeling dat de nieuwe verdelingssystematiek in 2022 in gaat. Een nieuw verdeelmodel van het provinciefonds moet in 2023 in gaan.²⁸

v. Last but not least: Nederland staat voor een aantal grote maatschappelijke opgaven waarbij aan lokale overheden een belangrijke rol is toebedeeld

Lokale overheden vervullen de komende decennia een belangrijke rol bij de vormgeving van onder meer de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en de transformatie van gebieden. De coronacrisis heeft de bekostiging van die opgaven verder gecompliceerd. Lokale belastingen kunnen bijdragen aan de bekostiging ervan, wat ik in het hierna volgende zal bepleiten.

2. Doelen van lokale belastingheffing

Inleiding

Keren we terug naar mijn pleidooi en naar de doelen waaraan lokale belastingen kunnen bijdragen. Lokale belastingen kunnen zoals gezegd positieve invloed hebben op:

1. de lokale democratie (hierna 2.1);
2. de effectiviteit van de overheid (hierna 2.2); en
3. de bekostiging van maatschappelijke opgaven (hierna 2.3).

Hoe kunnen deze doelen worden vertaald naar de Nederlandse situatie? En kan het opnieuw bewust worden van de specifieke eigenschappen van lokale belastingen helpen om de kwaliteit van de lokale belastingheffing te verbeteren?

2.1 Lokale belastingen en de lokale democratie

Volgens de economische welvaartstheorie die maximering van welvaart tot uitgangspunt heeft, is de democratische functie één van de klassieke rollen die het eigen belastinggebied van gemeenten en provincies kan vervullen.²⁹ Deze houdt simpel gezegd in dat via lokale verkiezingen inwoners hun voorkeur aangeven over de omvang van het lokale voorzieningenniveau. Dit principe kan ook worden verwoord met het bekende motto: *No taxation without representation*. Doordat kosten van beleidskeuzes gevolgen hebben voor de hoogte van de lokale belastingen, kunnen deze de lokale democratie versterken.³⁰

Het gemeentelijke belastinggebied is momenteel te klein om de daaraan toegeschreven democratische functie te kunnen vervullen. Om de financiële en bestuurlijke autonomie meer in evenwicht te brengen is een vergroting van de eigen belastinginkomsten van € 6 miljard nodig, zo is berekend in het bouwstenenrapport uit 2020.³¹ Om te zorgen dat de macro lastendruk voor burgers niet stijgt, zal de uitkering uit het gemeentefonds van het rijk aan gemeenten met hetzelfde bedrag moeten dalen. Dat betekent ook dat de loon- en inkomstenbelasting van het rijk kunnen dalen. Dit wordt ook wel een belastingschuif genoemd. Ongewenste lastenverschuivingen op microniveau zullen via de algemene heffingskorting uit de loon- en inkomstenbelasting worden gecompenseerd.³²

Het bedrag van € 6 miljard is niet willekeurig maar de uitkomst van een benadering die mij zeer aanspreekt waarbij de verschillende typen overheidstaken die gemeenten uitvoeren het uitgangspunt vormt.³³ Niet elke door de gemeente uitgevoerde taak leent zich voor bekostiging via eigen belastingen. Kort gezegd is het gemeentelijk belastinggebied geschikt voor de bekostiging van taken met veel beleidsvrijheid. Ook zal het daarbij moeten gaan om taken waarvan geaccepteerd wordt dat deze per gemeente verschillend worden ingevuld. Deze taken bevinden zich met name taken in het fysieke, ruimtelijke en het economische domein.

Taken waarbij verschillen in voorzieningenniveau veel minder worden geaccepteerd zijn vooral persoonsgerichte voorzieningen binnen het sociaal domein. In dat geval ligt bekostiging uit gemeentelijke belastingen niet voor de hand en zullen de kosten van deze taken moeten worden gedekt uit rijksuitkeringen.

De Commissie Rinnooy Kan noemde in 2015 de vergroting van het lokale belastinggebied een noodzakelijke voorwaarde voor de toekomst van de lokale democratie.³⁴ Over een groot deel van de taken die een gemeente uitvoert, heeft de gemeenteraad nauwelijks iets te zeggen.

Maar als slechts een ‘belastingschuif’ plaatsvindt, dan schieten gemeenten en hun burgers daar niets mee op. Sterker nog: veel gemeenten zullen dan zeggen: geef mij die uitkering maar in plaats van het zelf met veel pijn en moeite moeten heffen van belastingen. Dan is vergroting van het eigen belastinggebied slechts een sigaar uit eigen doos. Vergroting van het eigen belastinggebied heeft dan ook enkel zin wanneer dit gepaard gaat met de vrijheid om zo nodig voor verhoging van tarieven te kunnen kiezen zonder dat dit vervolgens leidt tot korting op de algemene uitkering. Alleen met bijbehorende fiscale zeggenschap kan een groter eigen gemeentelijke belastinggebied de lokale democratie versterken.

Vergroting van het eigen belastinggebied leidt er dan bovendien toe dat lokale politiek relevanter wordt. Er komt meer ruimte voor eigen keuzes waardoor weer echt wat te beslissen valt voor lokale politici. Wellicht wordt het dan ook weer aantrekkelijker om actief te worden in de lokale politiek.

2.2 Naast versterking van de lokale democratie, kan een groter eigen belastinggebied ook bijdragen aan de effectiviteit van de overheid

2.2.1 Zo kan een groter eigen belastinggebied leiden tot effectievere besteding van overheidsmiddelen

Dit wordt ook wel aangeduid met de allocatiefunctie die aan het eigen belastinggebied van lokale overheden wordt toegeschreven. Beter dan het rijk op centraal niveau kan een lokale overheid tot afstemming komen tussen de lokaal gewenste voorzieningen en de daarvoor verschuldigde ‘belastingprijs’. Meer eigen belastingen versterkt dit mechanisme en leidt dan tot een effectievere besteding van overheidsmiddelen.³⁵ Verder stelt een groter belastinggebied gemeenten in staat om tekortkomingen in de verdelingssystematiek van de rijksuitkeringen te compenseren en kunnen financiële tegenvallers makkelijker worden opgevangen.³⁶ Dit laatste wordt met een duur woord weerstandsvermogen genoemd, maar betekent niets minder dan dat lokale overheden in staat zijn de eigen broek op te houden.

2.2.2 Dit wordt versterkt door het gegeven dat rijksuitkeringen makkelijker worden uitgegeven dan met eigen belastingen verkregen inkomsten

Dit principe wordt in de *mental accounting* theorie het *flypaper effect* genoemd. Alle kinderen met bijbaantjes zullen dat herkennen: zakgeld of kleedgeld wordt makkelijker uitgegeven dan zelf met vakkenvullen verdiend geld. Dit geldt ook voor uitkeringen van het rijk versus eigen belastingen van lokale overheden. Vergroting van het eigen belastinggebied en vermindering van de uitkeringen van het rijk kan op basis van deze theorie leiden tot doelmatiger besteding van middelen dan nu het geval is.³⁷

2.2.3 Verder zorgt een groter eigen belastinggebied voor een gelijkwaardiger positie van gemeenten ten opzichte van andere overheden wat effectieve bestuurlijke samenwerking bevordert

Samenwerking tussen overheden is de komende jaren noodzakelijk bij het vinden van effectieve oplossingen voor maatschappelijke opgaven op het gebied van verduurzaming, woningbouw en gebiedsontwikkeling en bereikbaarheid van steden. Kenmerkend voor deze opgaven is dat elk van deze een eigen schaalniveau kent om effectief te komen tot oplossingen. De bestaande indeling in gemeenten, provincies en waterschappen blijkt daarvoor te beperkt. Steeds

vaker is een regionale aanpak nodig, waarbij bovendien de geografische afbakening verschilt per opgave.³⁸ Zo zijn er op basis van het klimaatakkoord in Nederland 30 energieregio's aangewezen die een regionale energiestrategie ontwikkelen.³⁹ We zijn dankzij de coronacrisis ook inmiddels allemaal bekend met de 25 veiligheidsregio's waarin Nederland is verdeeld.

Maatschappelijke opgaven versterken daarom de noodzaak tot samenwerken en afstemming tussen overheden om op het juiste schaalniveau te kunnen werken aan oplossingen.⁴⁰

De noodzaak tot interbestuurlijk en regionaal samenwerken en de uitdagingen die dat met zich brengt, leidde in 2020 tot de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen die een rapport schreef met de veelzeggende titel: 'Nederland heeft één overheid nodig'.⁴¹ Deze studiegroep concludeert dat vergroting van het eigen belastinggebied van gemeenten een randvoorwaarde is voor een gelijkwaardige verhouding tussen rijk en gemeenten die in lijn is met de toenemende bestuurlijke verantwoordelijkheden van decentrale overheden.

2.3 Dan kom ik aan het derde doel van lokale belastingen: bekostiging van voorzieningen

Inleiding

Dit doel is wellicht voor een belastinggebied de vanzelfsprekendste: de bekostiging van voorzieningen. Toch hebben lokale belastingen typische kenmerken. Wanneer deze bewust worden ingezet, kunnen lokale belastingen betekenisvol bijdragen aan de bekostiging van maatschappelijke opgaven.

Effectieve bekostiging betekent eerst en vooral vergroting van het eigen belastinggebied. Hierna bespreek ik welke nieuwe belastingen daarvoor in aanmerking komen (onderdeel 2.3.1).

Vervolgens beschrijf ik de onderscheidende kenmerken van lokale belastingen (onderdeel 2.3.2). Daarbij geef ik een aantal voorbeelden om concreet te maken op welke wijze lokale belastingen bij kunnen dragen aan de bekostiging van maatschappelijke opgaven.

2.3.1 Nieuwe algemene gemeentelijke belastingen

Ik heb betoogd dat gemeenten meer eigen algemene belastingen moeten krijgen. De vraag luidt dan vervolgens: Welke belastingen moeten dan worden ingevoerd om gemeenten in staat te stellen zelf extra inkomsten te verwerven? Diverse commissies en werkgroepen die zich hierover hebben gebogen, komen allemaal min of meer op dezelfde heffingen uit.⁴² Het gaat dan om herinvoering van de in 2005 afgeschafte onroerende-zaakbelasting (hierna: OZB) van gebruikers van woningen en de introductie van een ingezetenenheffing, oftewel een inwonersbelasting. Deze belastingen hebben als voordeel dat ze beide worden geheven van stemgerechtigden wat ten goede komt aan de hiervoor benoemde democratische functie van lokale belastingen.

Beide heffingen zijn bovendien algemene belastingen waarvan de opbrengst vrij besteedbaar is en kennen een brede grondslag waardoor de tarieven relatief beperkt kunnen blijven. Ook kunnen beide heffingen tegen relatief lage uitvoeringskosten worden geheven.⁴³ Verder zijn beide heffingen als gemeentelijke belasting herkenbaar omdat een relatie is te leggen met het grondgebied van de gemeente en het profijt van de gemeentelijke voorzieningen.

2.3.2 *Onderscheidende kenmerken van lokale belastingen*

Onder het mom van ‘of ik nu door de kat of door de hond gebeten word’, zal het voor veel van u wellicht een zorg zijn hoe een heffing getypeerd kan worden. Voor dit betoog is een typologie van lokale belastingen echter wel van belang. De typische kenmerken van lokale belastingen bepalen namelijk de mogelijkheden voor betekenisvolle bekostiging van maatschappelijke opgaven zoals ik met een aantal voorbeelden zal illustreren. Ik ben gekomen tot een zevental typische kenmerken:

1. *De landelijke wetgever bepaalt wat op het fiscale menu van lokale overheden staat*

Er is een gesloten systeem van belastingen die door lokale overheden kunnen worden ingevoerd.⁴⁴ Een hondenbelasting bestaat bijvoorbeeld wel, maar een paarden- of kattenbelasting niet. Om een lokale belasting te kunnen invoeren, moet een belastingverordening worden vastgesteld door respectievelijk de gemeenteraad, provinciale staten of het algemeen bestuur van een waterschap. Dit heeft als keerzijde dat inzet van lokale belastinginstrumenten bij samenwerking tussen overheden of bij een regionale aanpak van een maatschappelijke opgave al snel ingewikkeld is.

Voorbeeld

Een energieregio is geen democratisch gelegitimeerd orgaan. Dit betekent dat een energieregio niet bevoegd is om een energietransitieheffing in alle inliggende gemeenten in te voeren.

In een ESBL-onderzoek naar Gemeentelijke belastingheffing & verduurzaming van havengebonden en industrieel vastgoed constateerden we onder meer dat investeren in verduurzaming van havengebonden industrieel vastgoed direct leidt tot verhoging van de WOZ-waarde, gelet op de wettelijk voorgeschreven waarderingsmethode.⁴⁵ Rotterdam wil verduurzaming stimuleren, maar kan als gevolg van de wettelijke beperkingen geen korting geven op de OZB om de waardeverhoging die het gevolg is van een duurzaamheidsinvestering te compenseren. Slechts na invoering van een specifieke wettelijke vrijstelling zou dit mogelijk kunnen worden.⁴⁶

2. *Lokale belastingen zijn gebonden aan het grondgebied van de lokale overheid*

Enkel voor belastbare feiten op het grondgebied van de lokale overheid kan heffing plaatsvinden. Daarbuiten is geen belastingheffing mogelijk.⁴⁷ Dit vormt ook een complicerende factor bij samenwerking tussen verschillende lokale overheden. Daarbij geldt bovendien dat het grondgebied van de overheden niet precies samen hoeft te vallen. Bekostiging van maatschappelijke opgaven die het grondgebied van de lokale overheid overschrijdt, is wel mogelijk door bestuurlijke afstemming over het door elk van de lokale overheden binnen het eigen grondgebied in te zetten fiscale instrumentarium.

Voorbeeld

Gemeenten die samenwerken op het gebied van energietransitie kunnen bijvoorbeeld wel gezamenlijk afspreken om de tarieven van de OZB gedurende een bepaalde periode te verhogen en het extra inkomsten in een energietransitiefonds te storten. Hieruit kan dan vervolgens bijvoorbeeld subsidie worden verstrekt voor verduurzaming woningen en bedrijven.⁴⁸

Ik verwijs op deze plaats ook naar het onderzoek dat het ESBL voor de Drechtsteden verrichte waarin we de mogelijkheden onderzochten van baatbelasting bij de bekostiging van de aanleg van een warmtenet.⁴⁹

Ook de Bedrijveninvesteringszones en ondernemersfondsen met reclamebelasting kunnen in dit verband worden genoemd. Ook deze kunnen in een specifiek gebied worden ingevoerd. Deze instrumenten kunnen waardevol zijn voor het herstel van winkelgebieden na corona.⁵⁰

3. Een derde kenmerk van lokale heffingen is dat de wetgever per heffing heeft vastgelegd welke spelregels er gelden

De keuzevrijheid van lokale overheden loopt per heffing sterk uiteen.⁵¹ Zo kennen onroerende-zaakbelastingen bijvoorbeeld een uitgebreide wettelijke regeling waarvan afwijking in een gemeentelijke verordening nauwelijks mogelijk is. De OZB zijn qua opbrengst de grootste eigen belastingen. Doordat wettelijke keuzevrijheid met deze belasting gering is, heeft deze beperking grotere consequenties voor de beleidsvrijheid van gemeenten dan bij andere belastingen met een kleinere opbrengst. Wetswijziging is ook nodig wanneer de Hoge Raad de heffingsmogelijkheden van een belasting begrenst. Dit was bijvoorbeeld het lot van de baatbelasting bij bekostiging van voorzieningen bij herinrichting van een gebied.⁵²

De baatbelasting verdient een wetswijziging zodat deze in meer situaties weer bruikbaar wordt. Vooral in de situatie van gebiedstransformatie kan een gewijzigde baatbelasting na wetswijziging een bruikbaar instrument vormen, zo concludeerde ook de Studiegroep Alternatieve Bekostiging vorig jaar.⁵³

4. Lokale belastingen kunnen niet worden geheven naar van inkomen, winst of vermogen

Het voeren van inkomensbeleid is voorbehouden aan het rijk.⁵⁴ Dit beperkt ook de mogelijkheden bij het zoeken naar een alternatieve belastingbron voor provincies.

5. Lokale belastingen zijn vooral gebaseerd op het profijtbeginsel

Meer dan rijksbelastingen zijn lokale belastingen, ook vanwege de binding aan het grondgebied van de lokale overheid, gebaseerd op het profijtbeginsel. De relatie met het profijtbeginsel is vooral zichtbaar bij zogenoemde bestemmingsheffingen, welk type heffingen veel voor komt bij lokale overheden. Denk weer even terug aan de olijfbelasting van Salfit. Een bestemmingsbelasting is pas verschuldigd indien kan worden geprofiteerd van bepaalde voorzieningen of indien bepaalde kosten worden veroorzaakt.⁵⁵

De specifieke bestemmingsheffingen van lokale overheden geven diverse mogelijkheden voor bekostiging van opgaven op het terrein van klimaatadaptatie en circulaire economie.

Gemeenten hebben de keuze om bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing in meer of mindere mate af te laten hangen naar de mate van kostenveroorzaking en zo recht doen aan het motto ‘ de vervuiler betaalt’.⁵⁶ Er moet dan bijvoorbeeld worden betaald per aangeboden afvalzak. Ditzelfde principe ligt ook ten grondslag aan bijvoorbeeld de verontreinigingsheffing van het waterschap waarvan de hoogte afhankelijk is van de hoeveelheid en samenstelling van het afvalwater.

Voorbeeld

Met de rioolheffing kan bijvoorbeeld een subsidie worden bekostigd voor de aanleg van een groen dak om piekbelastingen van de riolering bij hevige regenbuien en overstromingen te voorkomen. Zo kan de rioolheffing bijdragen aan het rainproof maken van verstedelijkte gebieden.

Voor meer voorbeelden van wijzen waarop lokale belastingen kunnen bijdragen aan de bekostiging van duurzaamheidsopgaven verwijst ik naar het essay die ik in 2018 schreef in een bundel voor de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB).⁵⁷

6. Ook de zichtbaarheid is kenmerkend voor lokale belastingen

We betalen accijns en BTW als we tanken, BTW als we iets in de winkel kopen en als we ons salaris ontvangen is namens ons al loonbelasting voldaan. Met andere woorden: deze belastingen sluiten aan bij geld wat al in beweging is.⁵⁸ Voor betaling van lokale belastingen moet een afzonderlijke geldstroom op gang worden gebracht. Dat vereist meer heffings- en invorderingsinspanningen. Tegenover de hogere uitvoeringskosten die dit met zich brengt, past het bij de meer op profijt gebaseerde heffingen om deze zichtbaar te heffen. Bovendien biedt het ook mogelijkheden om uit te leggen aan belastingplichtigen waarvoor wordt betaald en zo een verbinding te leggen met de lokale democratie.

7. Een lokale belasting moet herkenbaar afkomstig van de lokale overheid zijn

Het vereiste van verbondenheid met het grondgebied van een lokale overheid maakt ook dat voor lokale belastingen de herkenbaarheid als lokale belasting een grotere rol speelt bij de aanvaardbaarheid ervan dan bij rijksbelastingen. Dit houdt uiteraard ook verband met de hiervoor beschreven zichtbaarheid van de heffing. Veel van u beseft zich vermoedelijk niet dat telkens wanneer u elektriciteit of gas verbruikt u niet alleen energiebelasting en BTW maar ook een opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE) betaalt.⁵⁹ Met andere woorden: de rijksoverheid hoeft zich niet zo druk te maken over herkenbaarheid van een belasting omdat deze vaak onzichtbaar zijn.

3. Conclusie: naar een betekenisvol decentraal belastinggebied

Dit pleidooi startte met de olijfbelasting van Salfit en de waardevolle bijdrage die lokale belastingen kunnen spelen bij de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden.

Ik heb betoogd dat ook in Nederland lokale belastingen in betekenis moeten toenemen. Uitbreiding en verbetering van het eigen belastinggebied van lokale overheden draagt bij aan:

- versterking van de lokale democratie;
- verbetering van effectiviteit van de overheid; en
- effectieve bekostiging van maatschappelijke opgaven.

Lokale overheden vervullen de komende decennia een belangrijke rol bij de vormgeving van onder meer de energietransitie, woningbouwopgave en de transformatie van gebieden. De coronacrisis heeft de bekostiging van die opgaven verder gecompliceerd. Het betekent voor lokale overheden dat nog meer dan gewoonlijk, scherpe keuzes moeten worden gemaakt over welke voorzieningen wel en welke niet uit de algemene middelen bekostigd zullen worden. Er is daarom behoefte aan innovatieve specifieke bekostigingsinstrumenten in situaties waarin vooral bepaalde groepen burgers en bedrijven meer dan anderen profiteren. Dit kan helpen voor het sluitend krijgen van *business cases* binnen de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en gebiedstransformatie. Het leidt bovendien tot een rechtvaardiger verdeling van lasten doordat de druk op de algemene middelen vermindert. Dit komt de aanvaardbaarheid van lokale belastingen als geheel ten goede.

Belastingen van lokale overheden hebben – net als belastingen van andere overheden – ten opzichte van andere financieringsoplossingen een aantal belangrijke voordelen:

- belastingen zijn democratisch gelegitimeerd: *No taxation without representation*;
- belastingen zijn transparant doordat zij zijn vastgelegd in wet en belastingverordening waardoor belastingplichtigen weten waar ze aan toe zijn en daarop kunnen anticiperen (rechtszekerheid);
- dit borgt ook dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden: belastingen zijn niet-discriminerend;
- laagdrempelige rechtsbescherming is gewaarborgd doordat tegen elke aanslag of beschikking bezwaar bij de heffingsambtenaar en beroep bij de belastingrechter mogelijk is.

Uit mijn betoog volgt ook dat de vraag of en in hoeverre het decentrale belastinggebied de door mij omschreven doelen kan bereiken, in belangrijke mate afhankelijk is van de wetgever. Het zou mijns inziens goed zijn als de Tweede Kamer zich meer bewust wordt van deze afhankelijkheid en daarmee ook van de kwetsbaarheid van het lokale belastinggebied.

Dat begint met begrip voor de weliswaar beperkte, maar toch zichtbare fiscale beleidsvrijheid van lokale overheden. Deze beleidsvrijheid uit zich in verschillen in hoogte van lokale lasten tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Dat is nu eenmaal eigen aan ons staatsbestel. Sterker nog: verschillen in lokale lasten laten zien dat onze gedecentraliseerde eenheidsstaat werkt. De hoogte van de lokale lasten vormt immers, zeker na uitbreiding van de eigen heffingen, een afspiegeling van de lokale afweging van het gewenste voorzieningenniveau. Kortom: heb een beetje vertrouwen in de lokale democratie.

Het lokale belastinggebied is kwetsbaar wanneer de Tweede Kamer met ongetwijfeld goede bedoelingen daarin gaten schiet door individuele moties en amendementen. Hierdoor is de afgelopen jaren de fiscale beleidsvrijheid van gemeenten steeds verder ingeperkt.⁶⁰ Dit is des te frustrerender nu tegelijkertijd een broodnodige integrale herziening van het lokale belastinggebied al decennialang uitblijft. Op een enkele wijziging na, zijn de gemeentelijke belastingen voor het laatst integraal in 1995 herzien.⁶¹

Ik stel in dat verband een Algemene Periodieke Keuring van het lokale belastinggebied voor

De afhankelijkheid van de wetgever voor wijzigingen maken dat het lokale belastinginstrumentarium erg statisch is en nauwelijks mee kan bewegen op veranderende omstandigheden en maatschappelijke ontwikkelingen. Bij toegenomen taken en een verantwoordelijkheid van gemeenten, past een periodiek terugkerende wetgevingsprocedure die borgt dat het belastinginstrumentarium toegesneden blijft op de bekostigingsopgaven. Ter vergelijking: de rijksbelastingen worden jaarlijks middels een Belastingplan aangepast aan veranderde omstandigheden of op basis van wensen van het kabinet.

Indien om de vier jaar niet alleen een Rijksbelastingplan, maar ook een Lokaal Belastingplan zou worden behandeld door de Tweede Kamer, zou dat een aanzienlijke verbetering betekenen ten opzichte van de huidige situatie. Het voorkomt dat hoognodige renovatie door opvolgende kabinetten telkens opnieuw voor zich uitgeschoven wordt.

Het rijk is zich inmiddels zeer bewust van de door de financiële onbalans verzwakte positie van gemeenten. Ik constateer een tegenbeweging die op gang is gekomen. Behalve het instellen van de eerder genoemde ambtelijke werkgroepen onder leiding van het Ministerie van BZK, noem ik de *pilots* voor de ontwikkeling van een Gebiedsinvesteringszone.⁶² Ook gaat het kabinet in gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het voorstel voor Wet decentraal bestuur.⁶³ Deze wet beoogt onder meer een evenwichtiger verhouding tussen bestuurslagen te borgen, de positie van de decentrale volksvertegenwoordiging te verbeteren en interbestuurlijke en regionale samenwerking te moderniseren.

Ook verscheen een evaluatierapport van de Stichting decentraalbestuur.nl over de decentralisaties van de afgelopen jaren met heldere aanbevelingen om decentralisaties in de toekomst beter te laten verlopen.⁶⁴ Verder wordt er gewerkt aan verbetering van de democratische legitimatie van samenwerkingsverbanden tussen overheden. Zo is een herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen in de maak die de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden, provinciale staten en algemene besturen van waterschappen in gemeenschappelijke regelingen beoogt te versterken.⁶⁵

Samen met de herijking van de verdeelmaatstaven voor de rijksuitkeringen gloort er dan ook licht aan de decentrale horizon.

Ik kom tot een afronding.

Minister Ollongren schreef in december 2020 aan de Tweede Kamer:

“Naar de toekomst toe acht ik het van belang steeds in breed perspectief naar de interbestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden te kijken. Het gaat om een goede balans tussen ambities op maatschappelijke opgaven en het daartoe ter beschikking staande instrumentarium en middelen voor medeoverheden.”⁶⁶

In deze oratie heb ik invulling proberen te geven aan deze balans vanuit het perspectief van de lokale belastingen en de doelen die deze kunnen dienen.

In deze leerstoelperiode wil ik me samen met mijn collega's van het ESBL voor deze doelen inzetten met innovatief onderzoek en verder bouwen aan een betekenisvol decentraal belastinggebied in binnen en buitenland. Oftewel een vakgebied en wetenschapsgebied met *impact*.

Dankwoord

Rest mij enkel nog een woord van dank uit te spreken.

Allereerst aan iedereen die hier graag bij hadden willen zijn, maar deze plechtigheid via de *livestream* hebben gevolgd of later nog zullen volgen. Iemand van jullie zegde toe mij via de stream positieve *vibes* toe te zenden. Ik heb ze gevoeld. Hartelijk dank!

Dank voor het in mij gestelde vertrouwen aan de rector magnificus en het faculteitsbestuur.

Aan mevrouw de decaan, professor Suzan Stoter, dank ook voor de mooie woorden van introductie.

Aan het bestuur van de Stichting J.H. Christiaanse, hier vandaag vertegenwoordigd door Arri Hartog voor het opnieuw instellen van deze leerstoel. Al decennia is de Stichting een trouwe, betrokken en waardevolle partner van het Erasmus Studiecentrum voor Lokale overheden (ESBL). Onmisbaar Essentieel voor wetenschappelijke ontwikkeling van dit mooie vakgebied.

Aan de voorzitter van de Sectie Belastingrecht, professor Maarten de Wilde. Beste Maarten, je hebt een belangrijke rol gespeeld in het proces dat heeft geleid tot deze dag. Ik weet me altijd door jou gesteund. Jouw vertrouwen in mij en jouw professionele en vriendschappelijke betrokkenheid is me dierbaar.

Dank ook aan Jan Monsma, Beste Jan, jij herkende als eerste de onderzoeker in mij en bood mij de ruimte mezelf wetenschappelijk te ontwikkelen. Ik mag nu het stokje van je overnemen als academisch vaandeldrager van ons mooie vakgebied en als wetenschappelijk directeur van het ESBL. Ik weet zeker dat je trots bent, wat alleen al blijkt uit het feit dat je mij jouw toga schonk die ik vandaag, zij het met een paar centimeter verlengd, vol trots draag.

Dank natuurlijk ook aan mijn collega's van het ESBL. Anneke Monsma maar ook student-assistenten Vera van de Glind en Robert Kastelein: dank voor jullie steun de afgelopen jaren en dat ik altijd een beroep op jullie kan doen. Mijn benoeming op deze leerstoel is ook jullie verdienste. We zijn een fijn team. Ik ben benieuwd waar onze wetenschappelijke avonturen ons de komende jaren heen zullen leiden.

Dank ook aan Ferry Makkinga. Ik bewonder je passie en vechtlust waarmee je pal staat voor het onderwijs over lokale belastingen. Fijn dat we nu samen het vak Heffingen lokale overheden aan onze studenten fiscaal recht mogen geven. Zelfs de meest ongeïnteresseerde student zal zich in ieder geval jouw levendige colleges herinneren.

Beste studenten. Jullie vragen over en belangstelling voor dit vakgebied stimuleren mij om een betere docent te worden. De interactie met jullie daagt mij uit om mijn onderzoek op een aantrekkelijke wijze te vertalen in mijn colleges.

Beste Jacob, je hebt je rol als paranymf bij mijn promotie als vanzelfsprekend opnieuw opgepakt bij mijn oratie. Bij elke stap sta je me bij en kom je me als vriend meer nabij.

Lieve mama, Kees, broer, zussen, schoonouders, schoonzussen en zwagers. Dank voor jullie voortdurende belangstelling, steun en liefde.

Dankbaar ben ik voor het hechte en liefdevolle gezin waarin we mochten opgroeien, ondanks dat we al heel vroeg onze vader Teus moesten missen. Vandaag staat in verbinding met die geschiedenis al was het maar vanwege zijn profetische laatste woorden: “Alles is geregeld, en de kinderen kunnen gelukkig goed leren”.

Lieve Isabel, we delen ons gevoel voor humor en creativiteit. Maar ook herken ik je vasthoudendheid. Je illustreerde de prachtige omslag van het boekje dat van deze rede zal worden gedrukt en die ook in de presentatie vandaag zichtbaar was.

Lieve Jasper, wij delen een brede belangstelling voor tal van onderwerpen, van games en politiek tot economie. Ik bewonder de manier waarop je vol zelfvertrouwen je eigen weg gaat.

Isabel en Jasper: jullie zijn alles wat een vader in zijn kinderen kan wensen.

Lieve Esther, zonder jou stond ik hier niet vandaag. Ik heb je lief en ben apetrots dat ik jouw man mag zijn. Altijd stimuleerde je me om kansen te grijpen wanneer die zich voordeden ongeacht of die kansen zich nu op Bonaire, in Kameroen, Tokyo of in Ramallah bevonden. Talloze keren cijferde je jezelf weg om mij de ruimte te geven en gaf je me wijze raad. Wat mooi dat dit vandaag beloond mag worden. Je bent zoveel meer dan een promotor: je bent de motor van deze prof.

Ik heb gezegd.

Arjen Schep

29 januari 2021

Deze rede is uitgesproken op vrijdag 29 januari 2021 in de Senaatszaal van de Erasmus Universiteit Rotterdam bij de aanvaarding door prof. mr. dr. A.W. Schep van het ambt van bijzonder hoogleraar bij Erasmus School of Law, vanwege de Stichting J.H. Christiaanse, met de leeropdracht Heffingen van lokale overheden.

Noten

- ¹ De nederzetting Ariel.
- ² Zie bijvoorbeeld J. Frankel, *Oil and Olives in the Land of Israel in the Early Muslim Period (634-1099)*, in Michael Heltzer, David Heitam eds., *Olive Oil in Antiquity: Israel and Neighbouring Countries from Neolith to Early Arab Period*, Conference 1987, Haifa, University of Haifa Press 1987, p. 57-62.
- ³ In Nederland onder meer te koop onder het label Canaan Fairtrade.
- ⁴ VNG international is een organisatie voor internationale samenwerking en is onderdeel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een van de projecten is Decentralisation of Property Tax in de Palestijnse Gebieden. Zie hierover: <<https://www.vng-international.nl/palestinian-territories-decentralisation-property-tax>>.
- ⁵ Zie: Municipal Development and Lending Fund (MDLF): Final Report, Municipal Ranking Update – End of Cycle II, October 2017 en World Bank: Annex 7 of 'The performance of Palestinian local governments', June 2017, <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27518>>.
- ⁶ De Addis Abbaba Action Agenda van de Verenigde Naties vormt de basis voor de financiering van de SDGs van 2030. Op een zevental gebieden worden concrete maatregelen uitgewerkt die hieraan kunnen bijdragen. Een van die gebieden zijn Domestic public resources. Naar aanleiding van deze Agenda is het Addis Tax Initiative (ATI) opgericht dat zich richt om de Domestic Resource Mobilisation in partnerlanden te verbeteren in het licht van het behalen van de SDGs in 2030. Nederland is samen met Duitsland en de Verenigde Staten een van de initiatiefnemers.
- ⁷ Vgl. J. Martinez-Vasquez & C. Sepulveda (2011), 'Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America', International Studies Program Working Paper 11-09, O.H. Fjeldstad (2014) 'Tax and development: donor support to strengthen tax systems in developing countries', Public Administration and development, 34, 181-192 (2014) en J.L. Mikesell, 'International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues.' Paper for the World Bank Thematic Group on Taxation and Tax Policy, March 2003.
- ⁸ BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2020, *Financiële veenbrand. Tekorten lopen op, meer gemeenten in 't rood*. En BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2021, *Financiële situatie onhoudbaar. Tekorten groeien verder, uitvoering openbaar bestuur verschaalt*.
- ⁹ BDO-Benchmark 2021, p. 11.
- ¹⁰ CBS (2021), 'Gemeenten begroten 11,3 miljard euro aan heffingen in 2021', <<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/04/gemeenten-begroten-11-3-miljard-euro-aan-heffingen-in-2021>>, C. Hoeben e.a. (2021), Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2021, COELO-rapport 21-2, COELO: Groningen. De OZB-tarieven van woningen stijgen in de 40 grote gemeenten gemiddeld met 5,2% in 2021 bij een inflatie van 1,4%. De stijging is overigens in belangrijke mate het gevolg van het stijgen van de eigenarenbelasting voor woningen in Amsterdam met 22,6%. De OZB-tarieven van niet-woningen voor zakelijk gerechtigden stijgen met gemiddeld 4,3% en voor gebruikers met 7,1% in 2021.
- ¹¹ Vgl. de Atlassen van de lokale lasten van COELO van de afgelopen jaren. Zie: <www.coelo.nl>.
- ¹² Vgl. BDO-Benchmark 2021.
- ¹³ Dit zijn alle gemeentelijke heffingen samen. Zowel algemene belastingen waarvan de tariefstelling vrij is, als belastingen waarmee enkel de kosten kunnen worden verhaald zoals rioolheffing en afvalstoffenheffing.
- ¹⁴ L.A. Toolsema & M.A. Allers (2020), Atlas uitkeringen aan gemeenten 2019, COELO-rapport 20-4, COELO, Groningen. Gemeenten ontvangen in 2019 van het rijk € 39 miljard via 107 verschillende uitkeringen.
- ¹⁵ Centraal Bureau voor de Statistiek (2020), Veel centrale financiering, veel decentrale uitgaven, CBS: 2020, <<https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven>>.
- ¹⁶ Zie Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied van de gelijknamige werkgroep (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>), p. 9. Dit rapport gaat daarbij uit van cijfers uit 2018 en naar COELO (2018), Atlas van de lokale lasten.
- ¹⁷ L.A. Toolsema & M.A. Allers (2020), Atlas uitkeringen aan gemeenten 2019, COELO-rapport 20-4, COELO, Groningen. Uit deze publicatie blijkt dat de centrale overheid goed is voor 31% van de totale overheidsuitgaven en socialezekerheidsfondsen voor 38%.
- ¹⁸ BDO-Benchmark 2021, p. 13.
- ¹⁹ Vgl. Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied van de gelijknamige werkgroep (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>), p. 15.
- ²⁰ Ik maak als extern wetenschappelijk expert daar deel van uit.
- ²¹ Elektrische voertuigen zijn tot en met 2024 geheel vrijgesteld en hybride elektrische voertuigen kennen een korting van 50%. Voetnoot naar klimaatakkoord en naar ROB publicatie.
- ²² De herijking van het provinciefonds per 1 januari 2023 en de instelling van een werkgroep zijn aangekondigd in de Brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën van 7 december 2020, *Kamerstukken II 2020-2021, 35570-B*, nr. 13.
- ²³ Zie: Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent bepalen* (Commissie Rinnooy Kan); Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2015), *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*; Raad van State (2013), *Het kán beter: Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag: 2013; Rapport van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap (2009), *Taakgericht heffen*, in: Geschriften van de Vereniging voor belastingwetenschap, no. 239; P.B. Boorsma, C.A. de Kam & L. van Leeuwen (2004), *Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: 2004 en Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) (2001), *Rapport gemeentelijke belastingen in de 21e eeuw: Heffing op goede grondslag*.
- ²⁴ Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied van de gelijknamige werkgroep (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>). Ik maakte als extern wetenschappelijk expert deel uit van de werkgroep.
- ²⁵ Bijlage 10 bij het Syntheserapport (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/syntheserapport-bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel>>).
- ²⁶ De voorstellen van de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) uit 2018 bleken op onvoldoende draagvlak te kunnen rekenen bij waterschappen (zie: <<https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/06/Eindrapport-Commissie-Aanpassing-Belastingstelsel-interactieve-pdf.pdf>>). Vervolgens heeft een Stuurgroep Aanpassing Belastingstelsel 2020 een aantal voorstellen tot wijziging gedaan die wel

- zijn omarmd. Het betreft een beperkte scope die gericht is op het oplossen van urgente knelpunten. Zie: <https://www.uvw.nl/publicatie/aanbiedingsbrief-voorstellen-belastingstelsel_2020/>.
- ²⁷ Zie de Brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën van 7 december 2020, *Kamerstukken II 2020-2021*, 35570-B, nr. 13.
- ²⁸ De herijking van het provinciefonds en de instelling van een werkgroep zijn aangekondigd in de Brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën van 7 december 2020, *Kamerstukken II 2020-2021*, 35570-B, nr. 13. Zie ook *Kamerstukken II 2017-2018*, 34 775 B, nr. 18. Uitgangspunt blijft het derde aspiratieniveau. Goedhart onderscheidde drie aspiratieniveaus in: C. Goedhart (1982), 'Een theoretisch kader voor inkomstenvererving door lagere overheden', in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk – lagere overheden*, Den Haag 1982; Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven. Zie ook: M.A. Allers (2010), *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, COELO-rapport 10-6, COELO, Groningen, 2010 en Raad voor het Openbaar Bestuur (2019), *Briefadvies Herijking algemene uitkering gemeentefonds*.
- ²⁹ Zie over de functies van het lokale belastinggebied (democratische functie, allocatiefunctie, compensatiefunctie en bufferfunctie): P.B. Boorsma e.a. (2004), *Belasten op niveau, Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: 2004, *Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied* van de gelijknamige werkgroep (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>), p. 14 en Raad voor de financiële verhoudingen (2005): *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, p. 58.
- ³⁰ Voor empirisch bewijs van deze functie van lokale belastingen, zie: M.A. Allers, J. de Haan & C.G.M. Sterks (2001), 'Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands', *Public Choice*, jg. 2001, p. 351-363. Bij het bepalen van de hoogte van het OZB-tarief speelt ook het OZB-tarief in naburige gemeenten een rol, zo blijkt uit: M.A. Allers (2004), 'Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burens na?', *Kwartaaltijdschrift Economie*, jg. 2004, p. 26-45. Het is ook weer niet zo dat de omvang van het belastinggebied direct invloed heeft op het opkomstpercentage bij gemeenteraadsverkiezingen. Zo blijkt uit M.A. Allers (2000), *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lokale Overheden (COELO), Rapport 00-7.
- ³¹ Werkgroep herziening gemeentelijk belastinggebied (2020), *Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied* (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>), p. 14 en Verdiepingsbijlage bij het rapport B 3.
- ³² Zie: Centraal Planbureau (2015), CPB Policy Brief | 2015/04, 'Inkomenseffecten hanteerbaar. Woningen en ingezetenen goede grondslagen', p. 9. Het CPB berekende de inkomenseffecten op basis van de voorstellen van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent betalen*, (Commissie Rinnooy Kan) welke commissie uitging van een vergroting van het eigen belastinggebied van € 4 miljard.
- ³³ Zie *Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied* van de gelijknamige werkgroep (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>), p. 14. De werkgroep baseert zich hierbij op een tweetal rapporten van de Raad voor de financiële verhoudingen: Rfv (2016), *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*, en Rfv (2017), *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen*.
- ³⁴ Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent bepalen* (Commissie Rinnooy Kan), p. 23.
- ³⁵ P.B. Boorsma e.a. (2004), *Belasten op niveau, Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: 2004, p. 12.
- ³⁶ Zie over de functies van het lokale belastinggebied (democratische functie, allocatiefunctie, compensatiefunctie en bufferfunctie): P.B. Boorsma e.a. (2004), *Belasten op niveau, Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: 2004, *Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied* van de gelijknamige werkgroep (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (<<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/herziening-gemeentelijk-belastinggebied>>), p. 14 en Raad voor de financiële verhoudingen (2005): *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, p. 58.
- ³⁷ Centraal Planbureau: CPB Notitie (2015), *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: Inzichten uit een reeks interviews* en W. Vermeulen & M.A. Allers (2015), 'Betere afweging met meer lokale belasting', *ESB*, vol. 100(4702), p. 52-55. Zie uitgebreider over het *stypaper effect*: M.A. Allers (2000), *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lokale Overheden (COELO), Rapport 00-7. Zie ook: Joes de Natris & Maarten Allers (2021), *Zelf-opgelegde belastingplafonds bij Nederlandse gemeenten*, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), COELO-rapport 21-1.
- ³⁸ Zie bijvoorbeeld het OECD (2017), *The Governance of Land Use in the Netherlands: The case of Amsterdam*, OECD Publishing, Paris.
- ³⁹ Vgl. <<https://www.regionale-energiestrategie.nl/default.aspx>>.
- ⁴⁰ In 2018 verliep meer dan 20 procent van de gemeentelijke uitgaven via een vorm van samenwerking met andere overheden. Vgl. *VNG-Magazine* (2018), nummer 15 en M.A. Allers (2016) 'Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking', *ESB*, 104(4770), p. 77-79 en J.A. de Greef & M.A. Allers (2016), *Invloed van intergemeentelijke samenwerking op gemeentelijke uitgaven*, COELO-rapport 16-5, COELO: Groningen 2016. Zie ook: Vgl. M.A. Allers & G. van Nijendaal (eindredactie) (2019), *Regionaal samenwerken! Wie bepaalt en wie betaalt? Over bekostigingsvraagstukken bij regionale samenwerking*, Essaybundel, Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Van 2006 tot 2020 zijn 69 gemeenten betrokken geweest bij 27 ambtelijke fusies, waarna in 8 gevallen voor een herindeling is gekozen, aldus M. Herwijer in de genoemde Essaybundel.
- ⁴¹ Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), *Nederland heeft één overheid nodig*. Discussiedocument over vernieuwing in de interbestuurlijke en financiële verhoudingen, 8 april 2020, <<https://www.overheidvannu.nl/documenten/rapporten/2020/04/08/studiegroep-ifv---nederland-heeft-1-overheid-nodig>> en *Eindrapport studiegroep IFV – Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*, 10 september 2020, <<https://www.overheidvannu.nl/documenten/rapporten/2020/09/10/eindrapport-studiegroep-ifv---als-een-overheid-slagvaardig-de-toekomst-tegemoet>>.
- ⁴² Vgl. Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen betekent bepalen* (Commissie Rinnooy Kan) en Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2015): *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*. Zie ook voor commentaren op diverse voorstellen: J.A. Monsma (2005), 'Oude schoenen', *WFR* 2005/779; P. de Bruin en J.A. Monsma (2005), 'Het gemeentelijk belastinggebied op de schop: waarom eigenlijk? (1) en (2)', *Belastingblad* 2005/1005 en *Belastingblad* 2005/1069; J.A. Monsma (2016), 'Een groter gemeentelijk belastinggebied: doel of middel?', *WFR* 2016/166; L.J. Boone & A.W. Schep (2016), 'Kabinetbrief over toekomst van het gemeentelijk belastinggebied: bouwstenen of sloophout?', *Belastingblad* 2016/418; J.A. Monsma & A.P. Monsma (2017), 'Is een ingrijpende herziening van het gemeentelijk belastinggebied opportuun?', *WFR* 2017/157 en L.J. Boone (2020), 'Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied uit Bouwstenenrapport sigaar uit eigen doos', *Belastingblad* 2020/294.
- ⁴³ Zie voor een analyse van de doelmatigheid van deze voorstellen ook: J.A. Monsma, A.P. Monsma & J. Boeke, 'Uitbreiding gemeentelijke belastingen: goed voor de doelmatigheid?', *Belastingblad* 2017/441.
- ⁴⁴ Art. 132 lid 6 Grondwet welke bepaalt: "De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk". Art. 133 lid 2 Grondwet bepaalt voor de Waterschappen: "De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen". Art.

219 lid 1 Gemeentewet, art. 221 lid 1 Provinciewet en art. 113 Waterschapswet bepalen vervolgens dat gemeenten, provincies en waterschappen geen andere belastingen mogen heffen dan die in de Gemeentewet, Provinciewet, Waterschapswet of een andere wet genoemd.

45 A.W. Schep, J.A. Monsma & A.P. Monsma (2020), *Gemeentelijke belastingheffing & verduurzaming van hangebonden en industrieel vastgoed*, Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), Rotterdam: ESBL, 2020.

46 In Vlaanderen en derhalve in de concurrerende haven van Antwerpen bestaat wel een regeling die een vrijstelling geeft van de onroerende voorheffing gedurende een aantal jaar bij duurzaamheidsinvesteringen in zakelijk vastgoed. Zie: A.W. Schep, J.A. Monsma & A.P. Monsma (2020), *Gemeentelijke belastingheffing & verduurzaming van hangebonden en industrieel vastgoed*, Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), Rotterdam: ESBL, 2020.

47 Met als uitzondering de heffing van rechten door gemeenten en provincies welke ook kunnen worden geheven als het belastbare feit zich buiten het grondgebied van de gemeente voordoet (zie art. 229a Gemeentewet, art. 224 Provinciewet).

48 Vgl. A.P. Monsma (2020), *Warmtenet Groningen: baatbelasting en ozb*, Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), Rotterdam: ESBL 2020.

49 A.P. Monsma & M.R. de Boer (2019), *Fiscale bekostiging warmtenet Drechtsteden*, Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL) in samenwerking met VBTM Advocaten, Rotterdam: ESBL 2019.

50 Zie A.W. Schep (2012), *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten: Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage* (diss. EUR), Delft: Eburon 2012.

51 Zie voor een vergelijking van fiscale beleidsvrijheid tussen Nederlandse gemeenten binnen een gesloten stelsel en Vlaamse gemeenten in een open stelsel: M.J.M. De Jonckheere, A.W. Schep & A.P. Monsma (2014), 'Open versus gesloten belastingstelsel: een vergelijkende studie van gemeentebelastingen in België en Nederland', *Lokale & Regionale Belastingen*, 2013 (3-4), 22-57. Deze studie is ook in Intertax gepubliceerd: M.J.M. De Jonckheere, A.W. Schep & A.P. Monsma (2019), 'Open versus Closed Competence to Tax: A Comparative Legal Study of Municipal Taxes in Belgium and the Netherlands. *Intertax*, 2019 (5), p. 468-489. Zie over het verband tussen de omvang van de wettelijke regeling en de mate waarin gemeenten het risico lopen dat de betreffende belastingverordening onverbindend wordt geacht door de belastingrechter: J.A. Monsma (1999), *Toetsing van belastingverordeningen en gemeentelijke autonomie* (diss. EUR), Rotterdam: 1999.

52 HR 8 augustus 2003, 36778, ECLI:NL:HR:2003:AE2312, *BNB* 2003/342. HR 8 augustus 2003, 36766, ECLI:NL:HR:2003:AE2298, *BNB* 2003/338 en HR 8 augustus 2003, 76778, ECLI:NL:HR:2003:AE2312, *BNB* 2003/341.

53 Studiegroep Alternatieve Bekostiging (2020), *Rapport Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling: Bekostiging door baathebbers*.

54 Neergelegd in art. 221 lid 2 Provinciefonds en art. 219 lid 2 Gemeentewet. De werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, formuleerde nog meer vereisten voor potentiële nieuwe heffingen: deze moeten voorzien in een substantiële opbrengst die stabiel is; de heffing moet uitvoerbaar zijn; wanneer de heffing een reguleringsdoelstelling heeft, moet deze effectief zijn; de heffing leidt tot zo min mogelijk economische verstoring; de heffing moet niet onevenredig kunnen worden afgewenteld op bepaalde groepen; de ontwijkings- en ontduikingsmogelijkheden zijn minimaal en de heffing moet zichtbaar zijn en de tarieven vergelijkbaar (*Rapport Herziening gemeentelijk belastinggebied*, (2020) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, p. 17-18). Zie ook: Arjen Schep (2016), 'Tijd voor een bezinning op het verbod op lokale inkomenspolitiek!', *Uitvergroot: Column, V-N* 2016/13.0, <<https://www.taxlive.nl/nl/documenten/opinie/uitvergroot/tijd-voor-een-herbezinning-op-het-verbod-op-lokale-inkomenspolitiek/>>.

55 Een ander belangrijk verschil met een algemene belasting zoals de onroerende-zaakbelasting is dat met bestemmingsheffingen enkel de kosten kunnen worden verhaald die samenhangen met de betreffende aan de lokale overheid wettelijk opgedragen taak of zorgverplichting. De gemeentelijke rioolheffing is bijvoorbeeld geregeld in art. 228a van de Gemeentewet. Gemeenten hebben op grond van art. 10.33 Wet milieubeheer een zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater en op grond van art. 3.5 en art. 3.6 van de Waterwet zorgplichten voor hemelwater en grondwater. De zorgplichten sluiten aan bij de voorkeursvolgorde voor afvalwater (art. 10.29a Wet milieubeheer). Ook de gemeentelijke afvalstoffenheffing die is geregeld in art. 15.33 Wet milieubeheer is gekoppeld aan een zorgverplichting van gemeenten voor de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen (in art. 10.21 Wet milieubeheer).

56 Het profijtbeginsel omvat ook het kostenveroorzakingsbeginsel, welk laatste beginsel ook wel wordt aangeduid als het negatieve profijtbeginsel. Vgl. A.W. Schep (2012), *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten: Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage* (diss. EUR), Delft: Eburon 2012, p. 432.

57 A.W. Schep (2018), 'Duurzaamheid en lokale belastingen', essay in: Raad voor het Openbaar Bestuur (2018), *Verduurzaming: en nu de kosten nog*, Samengesteld door Gerber van Nijendaal en Bart Leurs, Essaybundel, Den Haag: ROB, p. 65-104.

58 Vgl. Rapport van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap No. 239, p. 55.

59 De opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE) wordt geheven op basis van de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie.

60 Ik noem hier de introductie van het lagere OZB-woningtarief voor sportaccommodaties dorps huizen en andere algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) (*Kamerstukken II*, 2018-2019, 35026, nr. 52); en de motie om zonnepanelen op woningen vrij te stellen van OZB (*Kamerstukken II*, 2018-2019, 35029, nr. 20); en het wetsvoorstel dat gemeenten niet alleen verplicht om rioolheffing en afvalstoffenheffing in te voeren, maar ook om deze te heffen van gebruikers (*Kamerstukken II*, 2015-2016, 34542, nrs. 1-6). Overigens kan ook de eerder in 2005 afgeschafte OZB van gebruikers van woningen kan in dit rijtje van politiek gekleurde aantastingen van het lokale belastinggebied worden geschaard. Andere beperkingen van het belastinggebied zijn minder door politiek gekleurd maar hebben niettemin geleid tot afkalving van het lokale belastinggebied zoals de vrijstelling van elektrische voertuigen in de motorrijtuigenbelasting en de gedeeltelijke afschaffing van de precariobelasting voor kabels en leidingen van nutsbedrijven.

61 Per 1 januari 2015 is de Wet op de bedrijveninvesteringzones in werking getreden op basis waarvan gemeenten een BIZ-bijdrage kunnen heffen (*Stb.* 2014, 506 en 507). Met ingang van 1 januari 2008 is de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken in werking getreden waarmee rioolbestemmingsheffingen zijn ingevoerd ter vervanging van de rioolrechten gebaseerd op art. 229 Gemeentewet (*Stb.* 2007, 276 en 277).

62 Zoals aanbevolen door de Studiegroep Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling in het rapport *Alternatieve Bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling* van februari 2020.

63 Zie 'Wetsvoorstel: 'Proeve' voor beter bestuur', *VNG Magazine* 2020, nummer 18, <<https://vng.nl/artikelen/wetsvoorstel-proeve-voor-beter-bestuur>>. Het wetsvoorstel is opgesteld door prof. mr. dr. D.J. Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

64 Klaartje Peters e.a. *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*. Stichting Decentraal Bestuur.nl, Eindrapport september 2020. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van BZK.

65 Wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen, *Kamerstukken II* 2019-2020, 35 513, nrs. 1-4.

66 Brief van de Minister van BZK en de Staatssecretaris van Financiën van 7 december 2020, *Kamerstukken II* 2020-2021, 35570-B, nr. 13, p. 3.