

Vergaderjaar 1997–1998

25 011

Lokale lastendruk

Nr. 18

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 1997

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissies van de Tweede Kamer van Binnenlandse Zaken en van Financiën over de Nota Lokale lastendruk op 14 november 1996, is door het lid van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, de heer Remkes, gevraagd om een evaluatie van het gemeentelijk belastinginstrumentarium, waarbij wordt bekeken van welke belastingen gebruik wordt gemaakt, hoe deze uitwerken, of ze meer of minder «klantvriendelijk» zijn, enz.

Wij hebben bij die gelegenheid positief op dit verzoek gereageerd en de suggestie gedaan dit onderzoek in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) te verrichten. Deze samenwerking heeft vorm gekregen door het in onderling overleg operationaliseren van de vraagstelling en in een actieve participatie van de VNG in de commissie die het onderzoek heeft begeleid.

Het onderzoek is verbreed door niet alleen naar de echte belastingen te kijken, maar ook andere gemeentelijke heffingen in het onderzoek te betrekken. Het onderzoeksrapport treft u hierbij aan.¹

Operationalisering van de vraagstelling

Belangrijke aandachtspunten in het onderzoek zijn elementen als klantvriendelijkheid, transparantie en doelmatigheid. Wij menen dat met de volgende uitwerking tegemoet wordt gekomen aan bovenbedoelde vraagstelling:

1. Hoe wordt omgegaan met de heffing en invordering van de verschillende belastingen en retributies.
2. a. Hoe hoog zijn de perceptiekosten voor de gemeenten en hoe hoog zijn deze in verhouding tot de opbrengsten uit de verschillende heffingen?
b. Waardoor wordt de hoogte van de administratieve lasten bij lokale heffingen bepaald?

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

- c. In welke mate leiden de toenemende differentiatiemogelijkheden in tarieven tot hogere perceptiekosten ?
- d. Is er een relatie tussen de relatieve hoogte van de perceptiekosten en de grootte van de gemeente?
- 3. a. Welke administratieve lasten brengen de gemeentelijke heffingen met zich mee voor belastingplichtigen en voor instellingen die ten behoeve van gemeentelijke heffingen gegevens aan de gemeenten moeten verstrekken?
- b. Door welke factoren worden de administratieve lasten bepaald?
- 4. Indien sprake is van heffingen die een regulerende werking kunnen hebben, in hoeverre worden deze heffingen daarvoor ingezet en wat is de effectiviteit?
- 5. Waarom wordt een aantal heffingen door veel gemeenten niet gebruikt?
- 6. a. Welke weerstanden zijn er tegen de verschillende heffingen en in welke mate cq frequentie; bij wie liggen die weerstanden?
- b. Is er een relatie tussen de aard en de frequentie van de weerstanden en de wijze van heffing en invordering?
- 7. Welke wettelijke voorschriften cq ontwikkelingen in jurisprudentie worden door gemeenten ervaren als belemmeringen voor de doelmatigheid van de heffing?

De eerste drie vragen hebben vooral een kwantitatief karakter, terwijl de vragen 4 tot en met 7 vooral kwalitatief van aard zijn. De verscheidenheid in de aard van de vragen hebben ons aanleiding gegeven de onderzoek-sopdracht door twee organisaties te laten uitvoeren: Het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf (EIM) en het Erasmus Studie-centrum Belastingen Lagere Overheden (ESBL). Het EIM heeft veel onderzoek verricht naar administratieve lasten en heeft zich met name gericht op de beantwoording van de eerste vier vragen. Het ESBL heeft vooral de juridische en fiscaal-economische aspecten van de gemeentelijke heffingen onderzocht. Het ESBL heeft zich daarbij vooral gericht op de vragen 4 tot en met 7. Vanzelfsprekend zijn waar mogelijk de resultaten van beide onderzoeksdelen aan elkaar gekoppeld.

Onderzoeksmethode

Allereerst is het van belang op te merken dat het doel van het onderzoek is geweest inzicht te krijgen in de werking van het gemeentelijk heffings-instrumentarium en hoe daar door gemeenten mee wordt omgegaan. Daartoe is een intensief onderzoek uitgevoerd onder 20 gemeenten in vier grootteklassen en onder 15 bedrijven in drie grootteklassen uit verschillende bedrijfssectoren. De onderzoeksresultaten hebben geen absolute waarde: zij kunnen niet als maat worden genomen voor alle Nederlandse gemeenten. Daarvoor bleken uit het onderzoek de uitvoeringsprocessen en afwegingen bij de heffing in de onderzochte gemeenten te zeer verschillend. Wel geven de onderzoeksresultaten inzicht in de kosten-bepalende factoren en keuzefactoren en knelpunten die bij de vormgeving en de werking van het gemeentelijke heffingsinstrumentarium een rol spelen.

De inzet van de onderzochte gemeenten bij dit onderzoek is aanzienlijk geweest. Vooral als in aanmerking wordt genomen dat dit onderzoek samenviel met de werkzaamheden in verband met de WOZ en andere enquêtes (zoals de enquête ten behoeve van de Monitor Lokale lasten), hebben wij grote waardering voor de bereidheid van de gemeenten om medewerking aan dit onderzoek te verlenen.

Conclusies uit het onderzoek

Voor een uitgebreide beschrijving van de onderzoeksresultaten wordt verwezen naar het achterliggende onderzoeksrapport. Onderstaand worden enkele opvallende conclusies uit het rapport gelicht.

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat er variatie is in de complexiteit van de heffingen. De hoogte van de kosten voor heffing en invordering hebben een rechtstreeks verband met deze complexiteit. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten aangeven dat zij, vanwege de relatief hoge perceptiekosten, in bepaalde gevallen afzien van het gebruik van heffingen.

Relatief dure heffingen voor wat betreft de heffing en de invordering, zijn bijvoorbeeld de parkeerbelasting en de marktgelden. De belangrijkste oorzaak van de hoge perceptiekosten bij deze heffingen is de controle ter plaatse. Dat gemeenten deze heffingen desondanks gebruiken, heeft als achtergrond dat deze heffingen een regulerend karakter hebben (bijvoorbeeld de parkeerbelastingen), of dat kosten op kostenveroorzakers worden verhaald (bijvoorbeeld de marktgelden).

De hoogte van de perceptiekosten per heffing kan sterk variëren, waarvoor meerdere oorzaken bestaan.

Naast de eerder genoemde controlekosten worden de kosten mede verklaard door de mate waarin aanslagen worden opgelegd. Als voor een bepaalde heffing slechts incidenteel een aanslag wordt opgelegd, vallen de relatieve perceptiekosten vaak hoog uit. Een andere factor kan zijn dat het salarisoniveau van de betrokken ambtenaren in kleine gemeenten vaak lager is dan in een grote gemeente. Verder spelen schaalfactoren in de uitvoeringsapparaten een rol (dat komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de mate waarin specifieke deskundigheid beschikbaar is). De verschillende factoren kunnen elkaar versterken of afzwakken.

Gemeentelijke keuzen ten aanzien van de heffingspraktijk hebben gevolgen voor de hoogte en de opbouw van de perceptiekosten. Sommige gemeenten leggen veel nadruk op voorlichting en maken juist daardoor relatief hoge kosten. Dat kan zich echter vertalen in lagere kosten als gevolg van een lager aantal bezwaarschriften.

Kosten kunnen hoger of lager uitvallen naar gelang de intensiteit van controle. Gemeenten die parkeerbelastingen heffen en daarbij intensief controleren, hebben in het algemeen hogere perceptiekosten dan gemeenten die dit minder intensief doen. Vanuit het oogpunt van de regulering van de verkeersdruk hoeft dat overigens niet negatief te worden gekwalificeerd. Daarbij kan de intensiteit van de controle van invloed zijn op de hoogte van de inkomsten.

Een aantal gemeenten kiest ervoor de invordering van gemeentelijke heffingen waar mogelijk mee te laten liften met de energierekening. Een opvallende conclusie uit het onderzoek is dat deze wijze van invordering, waarvan nogal eens kostenbesparing wordt verwacht, in de praktijk niet in alle gevallen tot besparingen leidt. Gemeenten die ervoor kiezen de invordering in eigen beheer uit te voeren, zijn soms goedkoper uit. Er zijn overigens ook gemeenten die er om principiële redenen voor kiezen om de invordering niet mee te laten liften met de energierekening (men moet zien waar men voor betaalt).

Het combineren van aanslagen op één aanslagbiljet leidt in het algemeen tot lagere heffingskosten.

Indicatoren voor de mate van «klantvriendelijkheid» van gemeentelijke heffingen, zijn de perceptiekosten van bedrijven respectievelijk de tijd die burgers kwijt zijn aan het voldoen van de gemeentelijke heffingen.

Het spreekt haast voor zich dat het voldoen op aangifte (bijvoorbeeld bij de precariobelasting, de toeristenbelasting en de hondenbelasting) in het algemeen duurder is en meer tijd kost dan wanneer men eenvoudig een acceptgirokaart die met het aanslagbiljet gepaard gaat hoeft te ondertekenen (bijvoorbeeld bij de OZB en de bouwleges).

Bij bedrijven hangen de kosten vooral samen met keuzen die deze bedrijven zelf maken. Kleinere bedrijven blijken in de praktijk veel minder in bezwaar en beroep te gaan dan grotere bedrijven. Vanuit het oogpunt van betaalkosten zijn de kleinere bedrijven dan vanzelfsprekend goedkoper uit. Verder zijn de kosten afhankelijk van de vraag of een bedrijf relatief dure experts inzet of niet. De algemene conclusie is wel dat de relatieve kosten (administratiekosten afgezet tegen de hoogte van de aanslag) in het algemeen gering zijn. Ditzelfde geldt ook voor de tijdsbesteding van burgers.

Een andere indicator voor de mate van klantvriendelijkheid is het aantal bezwaarschriften. Deze indicator is niet zonder meer een hard gegeven; men kan immers bezwaar maken omdat gemeenten al dan niet vermeende fouten hebben gemaakt bij het opleggen van een aanslag maar ook uit een vorm van onvrede. De onderzochte gemeenten bleken geen systematisch overzicht te hebben van de aard van de bezwaarschriften. Als alleen wordt gekeken naar de relatieve aantallen bezwaarschriften (het aantal bezwaarschriften gedeeld door het aantal aanslagen), dan springen vooral de reinigingsrechten (bijna alleen geheven van bedrijven en instellingen) en de parkeerbelasting er uit. Relatief laag scoren daarbij de toeristenbelasting en de rioolrechten.

Bij een aantal heffingen hebben gemeenten tot doel het gedrag van belastingplichtigen te beïnvloeden. Dit geldt met name bij de parkeerbelastingen en in mindere mate bij de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten. De effectiviteit van deze regulering is moeilijk te bepalen maar zeker bij de parkeerbelastingen geldt dat gemeenten deze als voldoende beoordelen.

Bij een aantal gemeenten wordt overwogen bij de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten een vorm van tariefdifferentiatie toe te passen om hiermee het aanbod van afval te beïnvloeden.

Niet alle gemeenten maken gebruik van alle heffingsmogelijkheden die beschikbaar zijn. De redenen die genoemd worden om bepaalde heffingen niet te voeren zijn bijvoorbeeld de relatief hoge perceptiekosten (bijvoorbeeld bij de hondenbelasting en de precariobelasting), ontbreken van een aanleiding (bijvoorbeeld de parkeerbelasting) of het niet aanwezig zijn van belastbare objecten (bijvoorbeeld de reclamebelasting en de baatbelasting).

Beoordeling van de resultaten

Democratisch gekozen bestuursorganen, ook decentrale, behoren een eigen belastinggebied te hebben. Een eigen belastinggebied voor zelfstandige decentrale bestuursorganen kan een allocatieve functie vervullen voor wat betreft het lokale voorzieningenniveau en kan een bufferfunctie vervullen om financiële tegenvallers op te vangen. Daarnaast kunnen met belastingen soms ook andere doeleinden worden nagestreefd, zoals regulering.

Een aantal van de onderzochte heffingen (belastingen en rechten) heeft naar verhouding hoge uitvoeringskosten. Het kan desondanks voor gemeenten wenselijk zijn om dergelijke belastingen te heffen en de hogere uitvoeringskosten te accepteren. Die wenselijkheid kan zijn gelegen in de regulerende (neven)functie van de heffing en de mogelijkheid om met een heffing specifieke kosten te verhalen op

diegenen die de kosten veroorzaken. Ook is die wenselijkheid gelegen in de mogelijkheid van gemeenten een spreiding van de lokale lasten over verschillende groepen belastingplichtigen te bewerkstelligen. De (negatieve) effecten van bepaalde heffingen in bepaalde omstandigheden kunnen aldus worden gemitigeerd. Een voorbeeld hiervan is de door een aantal gemeenten gehanteerde woonlastenbenadering (in onderlinge samenhang vaststellen van de tarieven voor de OZB, de rioolrechten en de reinigingsheffingen), waardoor lastenverschuivingen als gevolg van uiteenlopende waarde-ontwikkelingen van de onroerende zaken kunnen worden gemitigeerd. Een ander voorbeeld is dat door middel van de forensenbelasting mensen van buiten de gemeenten die profijt hebben van de gemeentelijke voorzieningen, meebetalen aan de kosten van deze gemeentelijke voorzieningen.

De wetgever heeft aan de gemeenten overgelaten of en in welke mate van de heffingsbevoegdheden gebruik wordt gemaakt en welke overwegingen, die doorgaans nauw samenhangen met de lokale omstandigheden, daarbij een rol zouden moeten spelen.

De rapportage laat bij uitstek zien dat het bijzonder moeilijk is om algemene uitspraken te doen over hoe de gemiddelde gemeente omgaat met de gemeentelijke heffingen. Het beeld is erg divers, waardoor er bezwaarlijk algemene uitspraken kunnen worden gedaan. Wij hebben op basis van de resultaten van het onderzoek ook niet de indruk dat een onderzoek onder andere, respectievelijk meer gemeenten wel zou kunnen leiden tot dergelijke algemeen geldende uitspraken. Wel is het denkbaar, juist gelet op deze diversiteit, dat gemeenten soms keuzen maken, omdat feitelijk onvoldoende duidelijk is wat de hoogte van bepaalde kosten is (zie bijvoorbeeld het meeliftten met de energierekening). Wij zullen in overleg met de VNG bezien hoe met behulp van de resultaten van de doorlichting van het gemeentelijk heffingsinstrumentarium elementen als klantvriendelijkheid, transparantie en doelmatigheid bij gemeenten, waar nodig en wenselijk, kunnen worden bevorderd. Volgend jaar, bij de Monitor Lokale lasten 1998 zal verslag worden gedaan van de vorderingen op dit punt.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort