

Vergaderjaar 1998–1999

25 011

Lokale lastendruk

25 613

Lokale lasten bedrijven en instellingen

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 30 juni 1999

In het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties op 2 december 1998 is onder meer aan orde geweest de rapportage naar aanleiding van de motie Hoekema c.s. (Kamerstukken 1998/99, 25 011/25 613, nr. 19).

Op basis van de rapportage en het bestuurlijk overleg daarover met de VNG, heb ik U mede namens de staatssecretaris van Financiën de volgende gezamenlijke conclusies voorgelegd die in het Algemeen Overleg op 2 december 1998 zijn onderschreven.

- a) Naar de huidige inzichten is er geen aanleiding voor stappen om heffingsgrondslagen bij gemeenten verder te standaardiseren. Wel is er behoefte aan een nader inzicht in het feitelijk gebruik van heffingsgrondslagen in relatie met de VNG-modelverordeningen.
- b) Het Rijk stelt in overleg met de VNG een onderzoek in naar het gebruik van de model-verordeningen. Wanneer door gemeenten in grote mate afwijkende grondslagen worden gehanteerd zonder dat daarvoor functionele beleidsmatige overwegingen kunnen worden aangedragen, kan de hiervoor genoemde conclusie worden heroverwogen.
- c) De VNG stelt voor gemeenten een handreiking op over kosten-toerekening, verhaalbare en niet verhaalbare kosten. Het Rijk informeert de Kamer hierover met een standpunt.

Met deze brief bied ik U, mede namens de staatssecretaris van Financiën, de resultaten aan van het onderzoek dat is uitgevoerd door Ernst en Young¹. De handreiking over kostentoerekening is U onlangs door de VNG aangeboden.

Voordat ik ons standpunt op de onderzoeksresultaten en de handreiking behandel, ga ik allereerst kort in op de relatie tussen gemeentelijke heffingen, de heffingsgrondslagen, tariefstelling, kostenverhaal en kostentoerekening.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Achtergrond van de begrippen

In het gesloten systeem van gemeentelijke heffingen kunnen twee soorten worden onderscheiden: algemene belastingen waarbij de opbrengst ten gunste van de algemene middelen komt, en heffingen waarbij de opbrengst aangewend wordt voor specifieke diensten. De laatste soort duiden wij in deze brief aan als gebruikersheffingen. De opbrengst wordt in beide gevallen hoofdzakelijk bepaald door: *heffingsgrondslag * tarief*. Van invloed is ook de fiscale omschrijving van het belastbare feit en het voorwerp van belastingheffing.

Bij de algemene belastingen is de opbrengst niet gelimiteerd. Wel kunnen er bij de grondslag en/of het tarief beperkende voorwaarden gelden, zoals bij de Ozb. Voor gebruikersheffingen geldt de wettelijke bepaling dat de geraamde opbrengst niet de geraamde uitgaven te boven mogen gaan.

In het algemeen kent de gemeente relatieve vrijheden ten aanzien van de invulling van het belastinggebied. Die vrijheden betreffen de keuze voor bekostiging uit de algemene middelen dan wel het gebruik van kostenverhaal, de tariefstelling, de heffingsgrondslagen, het gebruik van tariefsdifferentiatie en de toepassing van kwijschelding.

Voor wat betreft de heffingsgrondslagen geeft de Wet materiële belastingbepalingen gemeenten, afgezien van bij wet geregelde uitzonderingen, de vrijheid om grondslagen te kiezen die het best aansluiten bij het gemeentelijke beleid. Hierbij kan een zekere mate van spanning bestaan met het in de jurisprudentie toegepaste uitgangspunt van evenredigheid. Onder meer met het oog op ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn de VNG-modelverordeningen van belang voor gemeenten.

Het uitgangspunt van maximale kostendekking bij gebruikersheffingen is niet door nadere regelgeving uitgewerkt. De gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften zijn vooral toegesneden op het budgetmechanisme, op de bestuurlijke keuzen in aanwending van middelen. Een invulling van het begrip kostentoerekening, dat vooral een bedrijfseconomische achtergrond heeft, is in principe vrij. Alleen is het gebruik van een kostenverdeelstaat bij kostentoerekeningen verplicht.

In het algemeen worden kostentoerekeningsmethoden door gemeenten gebruikt als intern management-instrument (het betreft de inrichting van de eigen huishouding). De gebruikte afbakeningen en methoden verschillen, zowel in de praktijk als in de bedrijfseconomische literatuur. Ook in het kader van gebruikersheffingen is het extracomptabele instrument kostentoerekening van groter belang geworden. De kostentoerekening kan ook worden gebruikt voor de externe verantwoording naar belastingplichtigen en waar nodig naar de rechter.

Resultaten onderzoek heffingsgrondslagen

Het onderzoek van Ernst & Young is gebaseerd op een geselecteerde steekproef waarbij onder meer rekening is gehouden met een maximale vertegenwoordiging van gemeentelijke heffingsmogelijkheden. De steekproef van 50 gemeenten is zodanig samengesteld dat met redelijke mate van betrouwbaarheid statistische uitspraken kunnen worden gedaan over de mate waarin gehanteerde heffingsgrondslagen overeenstemmen met de modelverordeningen.

Het onderzoek is in twee fasen uitgevoerd. In de eerste fase zijn voor 13 gemeentelijke heffingen bij de geselecteerde gemeenten de belastingverordeningen opgevraagd. Alle gemeenten hebben daaraan hun

medewerking verleend. De verordeningen zijn door de onderzoekers geanalyseerd op heffingsgrondslagen en geconfronteerd met de modellen van de VNG. Voor twee heffingen zijn er geen VNG-modellen beschikbaar: voor de precariobelasting en de marktgelden.

Uit de eerste fase van het onderzoek bleek dat gemiddeld over alle gemeenten en alle onderzochte heffingsgrondslagen bijna 90% van de gehanteerde grondslagen corresponderen met de model-verordeningen.

Daarbij is voor de bouwleges uitgegaan van een strikte interpretatie van de modelverordening. Dat wil zeggen dat gemeenten die voor de bouwleges uitgaan van de grondslag bouwkosten inclusief BTW (het gaat om 40% van de gemeenten), worden beschouwd als afwijkers ten opzichte van de modelverordening. In het model is ten aanzien van de bouwleges namelijk als grondslag opgenomen de bouwkosten exclusief de BTW. In de toelichting op de modelverordening wordt ook als mogelijke grondslag genoemd de bouwkosten inclusief BTW. Wanneer een iets soepelere interpretatie wordt gehanteerd, stijgt het percentage van de grondslagen dat correspondeert met de VNG-modellen tot 93. De onderzoekers constateren overigens dat het verschil tussen beide grondslagen voor de verdeling van de belastingschuld over de belastingplichtigen in de meeste gevallen vermoedelijk zeer beperkt is.

De tweede fase van het onderzoek richtte zich op de motieven om bij de keuze van grondslagen af te wijken van de modellen. De bevindingen in deze fase zijn gebaseerd op een enquête. In het algemeen zijn de belangrijkste beweegredenen om af te wijken gelegen in een gewenste toepassing van het profijtbeginsel en in de aansluiting die de gekozen grondslag biedt op de kosten van de desbetreffende dienstverlening. Soms is er geen motivering bekend welke ten grondslag ligt aan de keuze voor een specifieke heffingsgrondslag.

Handreiking van de VNG

In samenwerking met VB Deloitte & Touche is het de VNG gelukt een heldere en praktische handreiking op te stellen over kostentoerekening en gemeentelijke heffingen. De grote verdienste van het boekje is dat algemene aandachtspunten en aanbevelingen worden aangeboden, terwijl rekening wordt gehouden met plaatselijke verschillen in de inrichting van het financieel instrumentarium en de organisatiestructuur.

De handreiking behandelt niet alleen de verschillende methoden van kostentoerekening, er is ook een checklist opgesteld voor kosten-toerekening en kostprijsbepaling. Via een lijst met eisen waaraan kostentoerekeningsmethoden moeten voldoen, komt het boekje daarnaast tot aanbevelingen ten aanzien van voor de gemeentelijke huishouding meest geschikte methoden. Op systematische wijze wordt bovendien een groot aantal praktijkvoorbeelden nader uitgewerkt.

Wij zijn van mening dat met de handreiking een waardevolle bijdrage wordt geleverd aan een meer doorzichtige kostentoerekening bij gemeentelijke heffingen. Daarmee zijn gemeenten en belastingplichtigen gebaat. Voor gemeenten kan de handreiking er bovendien toe leiden dat onzekerheden met betrekking tot de houdbaarheid van kostentoerekeningen bij de belastingrechter worden verkleind.

Conclusies

In ons eerdere standpunt dat er naar de huidige inzichten geen aanleiding is voor stappen om heffingsgrondslagen bij gemeenten verder te standaardiseren, hebben wij een voorbehoud gemaakt. Dit voorbehoud was verbonden met onvoldoende inzicht in de mate waarin gemeenten bij de keuze van heffingsgrondslagen gebruik maken van de modelverordeningen van de VNG. Op basis van de onderzoeksresultaten is de veronderstelling te rechtvaardigen dat gemiddeld circa 90% van de gebruikte grondslagen aansluiten op de modelverordeningen. Bovendien zijn de afwijkingen terug te voeren tot begrijpelijke overwegingen. Wij komen daarom tot de conclusie dat het voorbehoud voor het eerder geformuleerde standpunt kan vervallen en er dus geen aanleiding is voor verdere standaardisatie van gemeentelijke heffingsgrondslagen.

Verschillen tussen gemeenten bij de invulling van het lokale belasting-beleid zullen blijven, dat is inherent aan de relatieve autonomie van gemeenten. Er is een groot aantal achtergronden voor die verschillen. Onder meer kunnen worden genoemd: kostenfactoren, keuzen ten aanzien van voorzieningenniveau's en tariefstelling, beleidsmatige keuzen ten aanzien van bijvoorbeeld het profijtbeginsel en kostenverhaal, en keuzen ten aanzien van spreiding lokale lastendruk over belastingplichtigen. Daarnaast kunnen ook organisatorische aspecten en verschillen in kostentoerekening een rol spelen.

Wij zijn van mening dat de model-verordeningen en de handreiking kostentoerekening van de VNG, zeker wanneer gemeenten in belangrijke mate van die handreiking gebruik maken, een belangrijke bijdrage leveren aan de doorzichtigheid van het gemeentelijk fiscaal instrumentarium in de praktijk.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper