

Vergaderjaar 2005–2006

30 096

Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen)

26 213

Lokale lasten

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2006

Met deze brief geef ik u, mede namens de Minister en Staatssecretaris van Financiën, de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de motie Engels (EK, vergaderjaar 2005–2006, 30 096) en diverse andere ontwikkelingen op het terrein van de lokale belastingen. Over al deze onderwerpen is een aantal keren gesproken. Het gaat dan om de technische uitwerking van de opcenten IB/LB, de vraag of de toeristen- en forensenbelasting kunnen worden samengevoegd, de vrijstelling van precario-belasting voor nutsbedrijven voor ondergrondse electriciteitsnetten en waterleidingen, de scenario's over de omvang van het belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen (n.a.v. de motie Engels), maar ook in bredere zin de vervolgcacties die ik heb aangekondigd naar aanleiding van het Rob/Rfv-advies «autonoom of automatisch». In eerdere brieven aan u heb ik al aangekondigd dat ik zoveel mogelijk over al deze trajecten in één brief of rapportage zal berichten. In deze brief bied ik een overzicht van welke vragen spelen op het gebied van de lokale belastingen en in welk stadium van ontwikkeling de diverse vraagstukken op dit moment zijn. Daarbij besteed ik ook aandacht aan hoe de diverse vraagstukken zich tot elkaar verhouden en hoe ik daarmee wil omgaan. Ik begin daarom hieronder met een overzicht van de gemeentelijke belastingen (dit overzicht is in de tabel in de bijlage van deze brief samengevat)¹. Vervolgens ga ik in op de relatie tussen de bestuurlijke verhoudingen en de omvang van het lokale belastinggebied en ten slotte sta ik uitgebreider stil bij de technische uitwerking van de opcenten IB/LB. De Eerste Kamer stuur ik een afschrift van deze brief. Een brief met dezelfde strekking als deze stuur ik tegelijkertijd aan de VNG.

I Overzicht discussies belastinggebied

In de tabel in de bijlage geef ik een overzicht van welke gemeentelijke belastingen er zijn, wat de stuurgroep Eenhoorn erover heeft geadviseerd en of en zo ja hoe het kabinetsstandpunt is geformuleerd. Ook is aangegeven of er in overleg met de Tweede Kamer over is gesproken en zo ja,

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wat de afspraken zijn. De belastingen waar ontwikkelingen zijn – precario-belasting, toeristen- en forensenbelasting en de hondenbelasting – worden hieronder kort toegelicht. De adviezen van de stuurgroep over de OZB cq opcenten op de IB/LB worden in deel III van deze brief besproken.

Precariobelasting

In het kabinetsstandpunt inzake het advies van de stuurgroep Eenhoorn over de precariobelasting en de Motie De Pater-van de Meer (TK 2004–2005, 29 800 B, nr. 9) is vastgelegd dat de precariobelasting op ondergrondse nutsleidingen kan vervallen (zie ook de bijlage). Op dit moment wordt uitgewerkt hoe de vrijstelling van precariobelasting voor nutsbedrijven terzake van ondergrondse elektriciteitsnetten en waterleidingen kan worden vormgegeven. Oorspronkelijk was de wetwijziging voorzien voor 1 januari 2007. Deze datum wordt echter niet gehaald. Het streven is nu om, zoals ik heb aangegeven tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op van 20 april, dit nog in deze kabinetsperiode te regelen. De vertraging heeft te maken met het feit dat er een groot aantal gemeenten geen precariobelasting heffen op ondergrondse leidingen, maar wel op privaatrechtelijke wijze inkomsten genereren voor leidingen en kabels. Ook is tijdens het Algemeen Overleg besproken dat deze beprijzing ongewenst wordt geacht. Daarom wordt er gezocht naar een bredere aanpak, waarbij ook de privaatrechtelijke weg wordt afgesloten en wordt bekeken hoe gemeenten gecompenseerd kunnen worden voor de gederfde inkomsten (naar de stand van het ijkjaar 2005).

In het genoemde Algemeen Overleg is de toezegging gedaan om schriftelijk aan de kamer aan te geven hoe de afschaffing van de precariobelasting vorm kan worden gegeven en welke complicaties zich daarbij voordoen. Bij deze bericht ik u hier ook over.

De reden van de vertraging van het wetgevingstraject is ontstaan vanwege de complexiteit van de materie. De complexiteit spitst zich toe op twee onderwerpen. De tweewegenleer en het punt van de compensatie van de medeoverheden.

Tweewegenleer

Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebleken dat er gemeenten zijn die langs privaatrechtelijke weg een vergoeding vragen voor ondergrondse leidingen en buizen. Zekergestellt moet worden dat alle manieren waarop gemeenten middelen kunnen genereren via kabels en leidingen worden uitgesloten. Mede in dat verband wordt nog onderzocht of de invoering van gedoogplichten in andere wetten dan de Gemeentewet niet een betere optie is. In de Telecommunicatiewet is al een gedoogplicht ingevoerd die inhoudt dat gemeenten kabels en leidingen voor telecommunicatie in haar grond moeten gedogen en er dus geen geld voor kunnen vragen. Ook overweeg ik een dergelijke gedoogplicht voor kabels en leidingen voor elektriciteit en water in te voeren in de respectievelijke wetten. Vanuit de gemeentelijke praktijk wordt overigens ook verzocht om een gedoogplicht in de respectievelijke wetten in te voeren in plaats van het verbieden van precario voor de nutssector in de Gemeentewet. Reden hiervoor is dat medeoverheden dan een aantal publiekrechtelijke instrumenten houden om coördinerend op te treden. Het is echter de vraag of alleen een gedoogplicht voldoende duidelijk is of dat ook een aanpassing van de Gemeentewet nodig is. Met Justitie wordt besproken welke optie de voorkeur heeft. Met EZ wordt besproken in hoeverre EU aspecten van belang zijn voor dit wetsvoorstel.

Compensatie medeoverheden

Uit onderzoek blijkt dat slechts een beperkt aantal gemeenten precario heffen op ondergrondse infrastructuur. Daarmee zijn echter voor die gemeenten wel aanzienlijke bedragen gemoeid.

De compensatiemethode vraagt dus aandacht. Uitgangspunt daarbij is dat de compensatie neerslaat bij diegenen die ook de inkomstenderving, uitgaande van 2005, ervaren. Ook moet nog worden bekeken hoe om te gaan met compensatie voor gemeenten die geen precariobelasting heffen maar die een prijs voor leidingen en kabels via privaatrechtelijke weg in rekening brengen (zie ook de alinea hierboven).

Toeristen- en forensenbelasting

In het Kabinetsstandpunt over het rapport van de stuurgroep Eenhoorn werd aangegeven dat verkend zal worden of er een mogelijkheid bestaat om de toeristenbelasting en de forensenbelasting samen te voegen tot een verblijfsbelasting. Doel van deze verkenning was te bezien of door bundeling van deze belastingen de administratieve lasten voor ondernemers kunnen verminderen. Daarbij dient rekening te worden gehouden met objectiviteit, lage perceptiekosten en het lastenniveau voor burgers en bedrijven (motie van de leden Aptroot en Örgü)¹.

Uit de verkenning naar de mogelijkheid van de samenvoeging van de toeristen- en forensenbelasting tot een nieuwe verblijfsbelasting blijkt dat de lastenreductie van samenvoegen voor het bedrijfsleven en voor gemeenten zeer beperkt is. Samenvoegen ligt dan ook niet direct voor de hand, temeer daar uit de verkenning is gebleken dat er behoefte bestaat om de belastingen die op het gebied van toerisme en recreatie worden geheven in breder verband te bekijken. Centraal staat daarbij de vraag wie zouden moeten meebetalen aan de voorzieningen in een gemeente en op basis van welke uitgangspunten. Is het bijvoorbeeld redelijk dat, zoals in de huidige situatie bij de toeristenbelasting, verblijfsrecreanten (die overnachten) en bepaalde ondernemers (die de mogelijkheid hebben om de belasting te verhalen op degene die verblijf houdt) betalen voor gemeentelijke voorzieningen waarvan zij profiteren, terwijl anderen zoals, dagrecreanten en bedrijven (b.v. recreatie), die op vergelijkbare wijze profiteren niet betalen? Wat zijn de mogelijke alternatieven voor de bestaande belastingen en welke heffingsgrondslagen passen daarbij? In het traject rond de omvang van het gemeentelijk belastinggebied en de bestuurlijke verhouding (zie onder II) zullen deze principiële vragen worden meegenomen. Als de vraag «wie betaalt» beantwoord wordt met: ja, ook toeristen en recreanten en anderen dienen aan belasting onderhevig te zijn, zijn administratieve lasten en uitvoeringskosten onvermijdbaar. Gewenst is natuurlijk wel dat deze dan zo klein mogelijk zijn. Voorts is aan de orde wie de afweging van belastingen in relatie tot administratieve lasten en uitvoeringskosten maakt en daarover verantwoording aflegt. In de huidige situatie bij de toeristenbelasting en de forensenbelasting is die vrijheid voorbehouden aan de gemeente.

Hondenbelasting

In het rapport van de stuurgroep Eenhoorn is geadviseerd om de hondenbelasting af te schaffen. In het Kabinetsstandpunt is niet ingegaan op dit advies. In het bestuurlijk overleg Financiële verhouding van 4 april 2006 met de VNG heb ik aangegeven dat de hondenbelasting ten principale aan de orde gesteld moet worden. Gegeven het belang van vragen als wie deze belasting moet betalen en waarom, zal de hondenbelasting in bovengenoemd traject worden meegenomen.

II Scenario's voor de omvang van de gemeentelijke belastingen in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen

Bij de samenvoeging van de toeristen- en forensenbelasting en bij het vraagstuk hondenbelasting is al verwezen naar het traject dat ik heb opgestart naar aanleiding van de motie Engels. Bij beide belastingen speelt een aantal vragen waarvan ik het belangrijk vind ze in samenhang met de

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 419, nr. 24.

discussie over de omvang van het decentrale belastinggebied te beantwoorden. Dit geldt nog veel sterker voor de vraagstukken rond de opcenten op de IB/LB. Ik ga daarom hieronder eerst in op het traject rond de relatie tussen de omvang van het decentraal belastinggebied en de bestuurlijke verhoudingen. Vervolgens ga ik in op de stand van zaken rond de technische uitwerking opcenten IB/LB. De samenhang tussen beide zal ik op enkele plaatsen expliciet aangeven.

Het traject «scenario's voor de omvang van de gemeentelijke belastingen en de bestuurlijke verhoudingen», waarmee ik uitvoering geef aan de motie Engels, heeft niet alleen relaties met vragen rond de financiële verhouding, met name de belastingen, maar ook met de bestuurlijke verhoudingen. Mijn brief aan de Tweede Kamer over beleidsvrijheid en bestuurskracht is daarom ook van belang (brief minister van BZK, 27 oktober 2005). In deze brief heb ik enkele zaken aangegeven die ik op de rails heb gezet die verband houden met het Rob/Rfv-advies «autonoom of automaat?». Genoemd heb ik toen differentiatie tussen gemeenten, empirisch onderzoek naar beleidsvrijheid van gemeenten en bestuurskrachtmeting van gemeenten in de Randstad. Ook genoemd heb ik de eigen inkomsten van gemeenten; deze worden echter sowieso uitgebreid toegelicht in deze brief. Op de stand van zaken van de drie resterende onderwerpen ga ik hieronder kort in. Ik beschouw deze stand van zaken als de in mijn brief van oktober aangekondigde voortgangsrapportage die ik voor de zomer van 2006 naar de Tweede Kamer zou sturen.

Aangezien de bestuurlijke én de financiële vragen complex en fundamenteel zijn en beide beantwoord moeten zijn voordat de scenario's waarin beide met elkaar in verband worden gebracht gemaakt kunnen worden, verwacht ik in het najaar met de scenario's te komen. Desalniettemin zal ik in deze brief zo concreet mogelijk zijn. Daartoe ga ik eerst in op de bestuurlijke trajecten, daarna geef ik kort aan wat ik bedoel met scenario's, schets ik randvoorwaarden en vervolgens geef ik aan aan wat voor soort scenario's gedacht kan worden en wat dit betekent voor het eigen inkomstengebied.

Acties naar aanleiding van het Rob/Rfv advies «autonoom of automaat?»

Empirisch onderzoek naar beleidsvrijheid van gemeenten

Er zijn veel onduidelijkheden over de mate waarin de autonomie van gemeenten onder druk staat. Het advies van de Rob en Rfv «autonoom of automaat?» komt tot een andere conclusie dan het rapport van de Commissie Autonomie van de VNG. Voor een goede discussie over autonomie of breder over beleidsvrijheid is het belangrijk dat het duidelijk is waarover de discussie gaat. Ik heb daarom, zoals aangekondigd, een empirisch onderzoek uitgezet naar beleidsvrijheid. In dit onderzoek wordt een instrument gemaakt waarmee een conceptueel kader wordt geboden van beleidsvrijheid. Dat wil zeggen getracht wordt het begrip beleidsvrijheid handen en voeten te geven door een instrument te ontwikkelen dat een aantal kenmerken van beleidsvrijheid omvat. Doel van dit instrument is de mate van beleidsvrijheid voor specifieke onderwerpen in beeld te kunnen brengen. Na de zomer zal dit onderzoek gereed zijn. Behalve het ontwikkelen van het hiervoor genoemde instrument wordt ook geprobeerd op andere manieren, bijvoorbeeld door de historische ontwikkeling van de beleidsvrijheid op bepaalde terreinen te bezien, de beleidsvrijheid van gemeenten in beeld te krijgen zodat de te ontwikkelen scenario's te zijner tijd worden onderbouwd. Ook dit onderzoek wordt na de zomer afgerond.

Differentiatie tussen gemeenten

Differentiatie is m.i. een ander aandachtspunt. Dat heb ik ook bijvoorbeeld in mijn discussienotitie over het Middenbestuur aangegeven. Ook voor gemeenten vind ik het onderwerp differentiatie belangrijk. Differentiatie kan echter leiden tot vragen over gelijkheid; wanneer is differentiatie geoorloofd en wanneer niet? Differentiatie kan ook op andere grenzen stuiten, zoals Europese verplichtingen. Ik heb daarom advies gevraagd over differentiatie en de voors en tegens ervan aan de Rob. Ik heb om dit advies gevraagd uiterlijk in juni 2006. De Rob heeft mij echter laten weten juni waarschijnlijk niet te halen. Het Rob-advies «verschil moet er zijn» dat in april 2006 is verschenen geeft overigens al enige beelden van de Rob over het onderwerp differentiatie met betrekking tot gemeenten. Dit advies is overigens gemaakt op verzoek van de minister van BVK en richt zich primair op het gelijkheidsbeginsel in de rechtsstaat.

Bestuurskrachtmeting van gemeenten in de Randstad

In mijn brief aan de Tweede Kamer over beleidsvrijheid en bestuurskracht ga ik ook in op de bestuurskrachtmeting van gemeenten in de Randstad. De stand van zaken hiervan heb ik u reeds bericht in mijn discussienotitie over het Middenbestuur. Ik verwijs u daarom voor dit onderwerp naar die notitie.

Aard van de scenario's en randvoorwaarden

De te maken scenario's voor de relatie omvang decentraal belastinggebied en de bestuurlijke verhoudingen zullen beginnen bij de bestuurlijke verhoudingen. Vervolgens zullen de keuzes ten aanzien van de bestuurlijke verhoudingen consistent moeten worden doorgeredeneerd naar de financiële verhoudingen, in het bijzonder naar de omvang en samenstelling van het decentrale belastinggebied. Vervolgens komt de vormgeving van het belastinggebied aan de orde, waarbij de uit te werken opcenten IB/LB een belangrijke rol spelen. Mijn opzet is een aantal scenario's te maken met verschillende bestuurlijke invalshoeken en dus met verschillende consequenties voor de omvang en samenstelling van het decentrale belastinggebied.

Aan de scenario's kan een aantal randvoorwaarden worden gesteld, die ook al eerder in het debat met beide Kamers in meer of mindere mate zijn gewisseld. Een deel van de randvoorwaarden is standaard, zoals dat de uitvoeringskosten zo gering mogelijk moeten zijn. Daarnaast zijn er twee randvoorwaarden die ook in het kabinetsstandpunt Eenhoorn zijn aangegeven:

- De operatie dient budgettair neutraal te verlopen. Grofweg komt het erop neer dat de algemene uitkering, specifieke uitkeringen en de eigen inkomsten van gemeenten tezamen gelijk blijven, als ook dat de lastendruk macro gezien gelijk blijft.
- Het inkomensbeleid van het rijk mag niet doorkruist worden door beleid van gemeenten¹. Dit komt erop neer dat de macro koopkrachtplaatjes van de diverse inkomensgroepen zoveel mogelijk gehandhaafd moeten blijven. Kwijtscheldingsbeleid door gemeenten is daarom een apart punt van aandacht. Daarnaast is het belangrijk dat goed wordt bezien wie (inwoners, bedrijven, toeristen en forensen) in welke mate belasting betaalt voor de voorzieningen van gemeenten. Ook wil ik bezien in hoeverre in de Gemeentewet meer opties geboden zouden kunnen worden voor bestemmingsheffingen, zodat meer wordt betaald naar algemeen profijt of waarbij gemeentelijke heffingen meer worden gebruikt voor regulering.

¹ Zie artikel 219, tweede lid, van de Gemeentewet; Behoudens het bepaalde in andere wetten dan deze en in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk kunnen de gemeentelijke belastingen worden geheven naar in de belastingverordening te bepalen heffingsmaatstaven, met dien verstande dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen.

Naast deze randvoorwaarden hecht ik sterk aan het bevorderen van het vertrouwen in gemeenten. Ongeacht welke scenario's worden gepresenteerd zal vertrouwen in alle scenario's een rol spelen. Voor vertrouwen is

transparantie belangrijk, dat kan bijvoorbeeld via indicatoren waarbij gemeenten allereerst aan de eigen inwoners maar ook aan het rijk laten zien wat ze hebben gedaan, zodat zichtbaar wordt dat men waar voor zijn geld krijgt. Voor vertrouwen is ook vereist dat rollen en verantwoordelijkheden terzake van de lokale heffingen in acht worden genomen. In de huidige situatie is een prominent aandachtspunt dat gemeenten tarieven vaststellen en daarover verantwoording afleggen. Ook ontbureaucrativering is belangrijk; het traject vermindering van specifieke uitkeringen, inclusief het invoeren van single information en single audit speelt, daarbij een grote rol. Een duidelijker beeld van wat het rijk en gemeenten van elkaar verwachten én wanneer rijk en gemeenten van elkaar vinden dat niet gedaan wordt wat redelijkerwijs verwacht zou worden maakt ook een onderdeel uit van vertrouwen. Tot slot is het belangrijk dat het rijk en gemeenten een gedeeld beeld hebben van de maatschappelijke problemen. Dit alles naast de trajecten ter versterking van de controlerende taak van de raad die zijn gestart sinds de dualisering (zoals de rechtmatigheidscontrole en de lokale rekenkamer(functie)).

Impressie scenario's

Redenerend vanuit de bestuurlijke verhoudingen zijn er in theorie twee extreme scenario's te bedenken. Deze extreme scenario's schets ik hieronder zeer kort. Beide scenario's zouden naast een nieuwe bestuurlijke verhouding ook een nieuwe financiële verhouding betekenen. Hieronder ga ik echter alleen in op een mogelijke betekenis voor de gemeentelijke belastingen.

Het ene extreme scenario is een scenario waarbij we vinden dat alle voorzieningen in alle gemeenten gelijk moet zijn. Dit betekent dat een klein belastinggebied volstaat, namelijk alleen voor de bufferfunctie. Voor alle duidelijkheid dit is niet gelijk aan de huidige situatie waar het streven is om gemeenten in staat te stellen een gelijke voorzieningencapaciteit aan te bieden. Gelijke voorzieningen betekent bijvoorbeeld ook afspraken over cultuurvoorzieningen, zwembaden, groenvoorzieningen en dergelijke. De huidige financiële verhouding zou in dit extreme scenario in theorie in stand kunnen blijven, maar dat is niet logisch, omdat de eigen inkomsten van gemeenten en het gemeentefonds, evenals een deel van de specifieke uitkeringen een bestedingsvrijheid kennen die niet past bij gelijke voorzieningen in alle gemeenten.

Het andere extreme scenario is een scenario waarbij geaccepteerd wordt dat er aanzienlijke verschillen in mogelijkheden van voorzieningen tussen gemeenten zijn. In dit scenario is een mix van een groot globaal gemeentefonds en een belastinggebied in theorie denkbaar. De verdeling van het gemeentefonds dient dan zéér globaal te zijn; met de maatstaf inwoners zou bijvoorbeeld kunnen worden volstaan. De bestaande wet- en regelgeving zal dan ook meer beleidsruimte moeten gaan bieden aan gemeenten.

In dit scenario zou ook gekozen kunnen worden voor een groot belastinggebied. Daar waar het gemeentefonds wordt verdeeld via maatstaven die gemakkelijk vertaald kunnen worden naar lokale belastingen zou dit mogelijk zijn. In ieder geval is er zeer weinig ruimte voor specifieke uitkeringen. Ook dit scenario is zeker niet gelijk aan de huidige praktijk, waarin zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een gelijke voorzieningencapaciteit van gemeenten.

Tussen deze twee extreme scenario's zijn diverse andere scenario's denkbaar en dat is waar haalbare scenario's voor de toekomst gezocht moeten zoeken. De essentie van de alternatieve scenario's is dat er een dwarsdoorsnede wordt gemaakt; dat wil zeggen dat het bijvoorbeeld niet meer zou gaan over alle gemeenten of alle taken, maar over groepen van

gemeenten en soorten taken. Denkbaar is in ieder geval een dwarsdoorsnede aan de hand van beleidsvelden, gemeentegrootte en rollen (zoals beleid maken, uitvoeren, handhaven, regie).

Beleidsvelden

Gemeenten hebben veel soorten taken. Deze taken zijn divers van aard. Bezien vanuit de beleidsvrijheid kunnen we globaal gesproken drie soorten taken onderscheiden: taken waarbij een uniforme uitvoering wenselijk is, taken waarbij er beleidsvrijheid tussen bandbreedtes is en niet-gereguleerde taken. Deze indeling in drie soorten taken kan worden doorvertaald naar de geldstromen. Uitgangspunt is dan dat de vrijheid in de taak wordt doorvertaald naar de vrijheid in de geldstroom. De eerste twee soorten taken bestrijken het spectrum van taken waarbij de uitvoering is voorgeschreven tot taken waarbij gemeenten alleen een zorgplicht hebben en verder vrij zijn in de uitvoering en verantwoording. Deze taken kunnen worden bekostigd uit het gemeentefonds (veel vrijheid), aangevuld met specifieke uitkeringen (relatief weinig vrijheid). De vrije taken, waarvoor dus ook geen zorgplicht is, kunnen uit eigen inkomsten worden bekostigd (dit kan qua idee worden gezien als de vrij beschikbare ruimte van de stuurgroep Eenhoorn). Deze indeling in soorten taken kan verder worden uitgebreid, bijvoorbeeld door diverse soorten bandbreedtes te schetsen (zoals afspraken over output, input, onderen of bovengrenzen). De financiële geldstromen kunnen daarop worden aangepast, bijvoorbeeld door meer te werken met brede doeluitkeringen. Welke soorten taken onderscheiden kunnen worden is een te beantwoorden vraag, als ook welke beleidsvelden van gemeenten onder welke soort taak vallen; van welke taak vinden we dat het alleen uitvoering betreft of dat ze helemaal vrij moeten zijn? Wat echter m.i. binnen deze gedachtelijn wel nu al duidelijk is, is dat als er iets verandert op het gebied van eigen inkomsten dit ook gevolgen heeft voor de vrije taken.

Differentiatie tussen groepen gemeenten

Een andere dwarsdoorsnede is die naar typen gemeenten. Dat kan bijvoorbeeld naar gemeentegrootte. Het kan overigens ook naar een ander type indeling, bijvoorbeeld stads- en plattelandsgemeenten. In dit voorbeeld beperk ik mij voor de eenvoud tot het onderscheid grote, middelgrote en kleine gemeenten. Het is mogelijk dat bij de taken die gemeenten hebben meer en explicieter gekeken wordt naar de gemeentegrootte; moeten alle gemeenten wel alle taken uitvoeren? Is het niet beter als sommige taken alleen naar bijvoorbeeld 100 000 plus gemeenten gaan? (vergelijkbaar met de ISV-middelen die nu naar sommige gemeenten gaan via de provincies en rechtstreeks naar andere gemeenten). Ook is het de vraag of alle gemeenten altijd dezelfde vrijheid moeten hebben en dus op dezelfde wijze bekostigd moeten worden? Hebben alle gemeenten wel dezelfde problemen? taken? Misschien kan een bepaalde taak via een specifieke uitkering naar kleine gemeenten, via het gemeentefonds naar een middelgrote gemeente en kunnen grote gemeenten het bekostigen uit eigen belastingen. Essentie van deze dwarsdoorsnede is dat er twee soorten verschillen ontstaan die, wil dit tot een reëel scenario leiden, ook beide geaccepteerd moeten worden, namelijk een verschil tussen groepen gemeenten en binnen een bepaalde groep gemeente ook een verschil in die groep. In dit voorbeeld is er een verschil in voorzieningen tussen gemeenten aan de hand van drie groepen gemeentegroottes en ook een verschil in voorzieningen tussen de grote gemeenten. Belangrijk bij deze optie is dat gekeken wordt naar welke taken verschillend kunnen zijn tussen groepen van gemeenten. Deze dwarsdoorsnede is dus in aanvulling op de dwarsdoorsnede naar beleidsveld.

Overige

Behalve een dwarsdoorsnede naar beleidsveld en naar type gemeente is het ook mogelijk een dwarsdoorsnede te maken naar de rol van gemeenten: soms zorgt een gemeente voor de uitvoering, soms voor de regie, soms voor handhaving enzovoorts. Deze taken kunnen ook een betekenis hebben voor de mate van beleidsvrijheid die wenselijk is, en dus voor de bekostigingswijze. Echter ook deze dwarsdoorsnede is in aanvulling op de dwarsdoorsnede naar beleidsveld. Wellicht zijn er nog andere manieren van onderverdeling mogelijk, ter aanvulling op die naar beleidsvelden. Om nog een optie te geven, gedacht kan worden aan een onderscheid naar goed, standaard en slecht presterende gemeenten. Met welke scenario's, oftewel met welke dwarsdoorsnedes, of combinaties aan dwarsdoorsnedes, ik in de eindrapportage kom is afhankelijk van de diverse onderzoeken waar ik nu mee bezig ben. Ik vind het belangrijk dat de scenario's zijn onderbouwd, ook al zijn het meerdere scenario's. De scenario's moeten immers wel gericht zijn op het oplossen op problemen in de bestuurlijke en financiële verhouding.

Eigen inkomstengebied

De mate waarin verschillen in voorzieningen tussen gemeenten geaccepteerd worden geven mogelijkheden voor de gewenste omvang van het eigen inkomstengebied. Zowel veranderde bestuurlijke verhoudingen, als veranderingen in het belastinggebied zullen overigens «automatisch» gevolgen hebben voor de financiële verhouding. Dit is belangrijk om in gedachte te houden. Mijn uitgangspunt wat betreft eigen inkomsten van gemeenten is dat die inkomsten er – naast de andere functies als de bufferfunctie – voor taken zijn waarbij we verschillen accepteren; de lokale afweging staat dan voorop. Gevolg is m.i. dat we de eigen inkomsten dan eigenlijk niet meer zouden moeten gaan verevenen in het gemeentefonds; dat ondergraaft dan immers de lokale afweging. Uiteraard blijft het gemeentefonds wel kostengeoriënteerd en is het ook mogelijk belastingen aan bandbreedtes te binden; afhankelijk van de soort belasting. Niet-verevenen kan, afhankelijk van de grootte van het belastinggebied, in combinatie met de grondslag, waarvoor gekozen wordt tot gevolg hebben dat er meer artikel 12 gemeenten zouden kunnen komen. Los van de vraag of dat wenselijk is, zoek ik naar transparante wijzen om dit niet tot problemen te laten leiden.

De gewenste omvang van het eigen inkomstengebied hoeft niet noodzakelijkerwijs één op één te worden doorvertaald naar het heffen van opcenten IB/LB. Ook nu bestaat het belastinggebied uit diverse belastingen. Ik geef in de bijlage van deze brief aan welke belastingen er nu zijn. Een aantal van deze belastingen kan worden heroverwogen, bijvoorbeeld de hondenbelasting en de toeristen- en forensenbelasting. Er zijn twee belangrijke overwegingen bij het bezien van de samenstelling van het huidige gemeentelijke belastinggebied:

- wie zouden er moeten betalen voor het algemene profijt van de gemeentelijke voorzieningen? inwoners, bedrijven, toeristen/forensen?
- wanneer kan een heffing worden gekoppeld aan algemeen profijt? Met andere woorden wanneer kan gebruik worden gemaakt van bestemmingsheffingen? Ook als het doel regulering is kunnen bestemmingsheffingen worden overwogen. Regulering kan ook bereikt worden via een belasting, maar bij heffingen is er een bovengrens, namelijk de kosten voor een bepaalde taak. De hoogte van de heffing en de relatie betalen – genieten wordt dan transparanter.

Los van de omvang van het eigen belastinggebied zou het op zich wenselijk zijn als iedereen die in zijn algemeenheid profiteert van voorzieningen in een gemeente ook meebetaalt. Volgens hetzelfde principe vind ik ook dat de mogelijkheden van het meer benutten van bestemmingsheffingen

in de Gemeentewet bezien moet worden. Deze vragen hebben diverse effecten op de technische uitwerking van de opcenten IB/LB. Immers voor bijvoorbeeld het berekenen van de herverdeeleeffecten is de omvang van het belastinggebied nodig. Hoe groot de omvang van het belastinggebied voor de opcenten IB/LB moet zijn is ook afhankelijk van de ontwikkelingen bij andere belastingen. Vandaar dat ik in het laatste deel van deze brief wel inga op enkele punten van de technische uitwerking van de opcenten, maar dat deze uitwerking slechts ter indicatie dient. Ondanks dit voorbehoud is de uitwerking nuttig, omdat deze diverse vraagstukken naar voren brengt waar praktische keuzen, maar zeker ook enkele bestuurlijke keuzen nodig zijn.

III Technische uitwerking opcenten IB/LB

Voor de introductie van de opcenten IB/LB heeft de stuurgroep Eenhoorn een aantal randvoorwaarden geformuleerd: er zou een belastingschuif van rijksbelastingen naar gemeentelijke belastingen plaats moeten vinden. Het gaat macro om een budgettair neutrale uitwerking met daarbovenop een betekenisvolle ruimte. Ook zal het belastinggebied wettelijk worden gemaximeerd. Het kabinet heeft aangegeven de technische aspecten van de opcenten nader te bezien. Een aantal van deze technische punten hangt nauw samen met het traject omvang belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Dit betreft met name, de punten: omvang (betekenisvolle vrije ruimte), conjunctuurgevoeligheid, de relatie met inkomenspolitiek en de mate van verevening in het gemeentefonds. Inmiddels zijn samen met het ministerie van SZW, van Financiën en de VNG de puur technische punten nader beschouwd. Het gaat hier om de punten genoemd in kabinetsstandpunt over het rapport van de stuurgroep Eenhoorn. Hieronder ga ik op deze punten in, met de hierboven al gemaakte kanttekening, dat de definitieve technische uitwerking pas gegeven kan worden als een aantal belangrijke vragen is beantwoord, in het hiervoor beschreven traject rond de omvang van het belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Aan het einde van deze brief, ga ik kort in op de bevindingen rond de technische uitwerking tot zover en de conclusies die ik daar, zover mogelijk, uit trek.

Omvang

De stuurgroep Eenhoorn heeft voorgesteld op termijn de gehele onroerendezaakbelastingen (hierna OZB) af te schaffen en te vervangen door opcenten op de loon- en inkomstenbelasting. Zoals hierboven aangegeven kom ik in het najaar met scenario's voor de omvang van het belastinggebied en dus voor de omvang van de opcenten IB/LB. Voor de technische uitwerking is echter een veronderstelling nodig over de omvang van de opcenten IB/LB. Ik heb gebruik gemaakt van de drie varianten genoemd door de stuurgroep Eenhoorn:

- Naast de huidige OZB wordt een extra *1 miljard* aan opcenten geheven (dit in plaats van de compensatie voor het wegvallen van het gebruikersdeel van de OZB);
- Totale OZB wordt afgeschaft, deze belastingopbrengst wordt vervangen door een bedrag aan opcenten van *3,7 miljard*;
- Naast de belastingopbrengst die de OZB vervangt wordt een extra *2,6 miljard* toegevoegd: totale opcenten *6 miljard*.

Bij deze omvang is het voorts nog belangrijk op te merken dat de omvang hier gebaseerd is op een normbedrag, vergelijkbaar met de systematiek van de OZB in het gemeentefonds. Wat gemeenten daadwerkelijk binnen krijgen is onder andere ook afhankelijk van de vrijheid die ze hebben bij het te kiezen percentage opcenten. De stuurgroep Eenhoorn is wel uitgegaan van maximering, maar niet op de invulling van deze maximering, of breder op de bandbreedte of keuzemogelijkheden die gemeenten hebben.

In deze technische uitwerking volstaat vooralsnog het rekenen met een rekestarief.

Systematiek van heffing en inning

1. Heffing per huishouden of persoon?

De belastingheffing op inkomen in Nederland is in principe een individuele heffing. De gemeentelijke heffingen, waaronder de OZB, worden geheven per adres. Bij de vormgeving van opcenten op de inkomstenbelastingen dient dus een keuze te worden gemaakt tussen een heffing per adres of per persoon.

Een keuze voor heffing van de opcenten per adres betekent dat per adres één persoon wordt aangeslagen voor het totale bedrag aan opcenten dat het betreffende huishouden verschuldigd is, gebaseerd op, bijvoorbeeld – zie onder 2 hierná over de mogelijke grondslagen – het cumulatieve verzamelinkomen van de op dat adres wonende personen.

Een heffing per adres betekent dat de persoon aan wie de aanslag wordt opgelegd tevens wordt aangeslagen voor zijn huisgenoten; de opcenten die toegerekend kunnen worden aan zijn huisgenoten moet hij dus op hen zien te verhalen. Daarbij is het voor een correcte verrekening van de verschuldigde opcenten nodig dat degene die wordt aangeslagen bekend is met de inkomens van zijn huisgenoten. Of dit gevoelig ligt, of anderszins problemen geeft kan afhangen van de relatie waarin de bewoners tot elkaar staan.

2. Welke grondslag

Het is mogelijk om de gemeentelijke opcenten aan te laten sluiten bij de grondslag van de loon- en inkomstenbelasting of bij de door de belastingplichtige te betalen belasting en premies volksverzekeringen. Er is uitgegaan van één enkel tarief voor de opcenten per gemeente, zonder een mogelijkheid voor drempels of heffingskortingen.

Verzamelinkomen

Als draagkrachtmaatstaf voor inkomensafhankelijke regelingen wordt het *verzamelinkomen* gehanteerd. Het ligt voor de hand om deze grondslag ook te kiezen voor gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting. Door te kiezen voor het verzamelinkomen drukken de gemeentelijke inkomsten zowel op inkomen uit werk en woning (box 1), inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) als op inkomen uit sparen en beleggen (box 3). In tabel 1 is weergegeven hoe hoog het gemiddelde tarief van de gemeentelijke opcenten zou moeten zijn in de drie varianten. Het tarief van de gemeentelijke opcenten kan worden opgeteld bij de tarieven van de vier schijven van box 1 en bij de tarieven van box 2 en 3.

tabel 1: gemiddeld tarief gemeentelijke opcenten, uitgedrukt in % van het verzamelinkomen.

	variant 1	variant 2	variant 3
opbrengst (mld. euro's)	1,0	3,7	6
tarief opcenten (in % verzamelinkomen)	0,4%	1,5%	2,4%

Als het verzamelinkomen als grondslag wordt gekozen, moet elke belastingplichtige vanaf de eerste verdiende euro de gemeentelijke opcenten gaan betalen. Dat geldt ook voor belastingplichtigen die op dit moment geen loon- en inkomstenbelasting betalen, omdat de door hun te betalen belasting minder is dan de voor hen toepasselijke heffingskortingen. De opbrengst van de gemeentelijke opcenten is onafhankelijk van tariefmaatregelen of wijzigingen van heffingskortingen door het rijk. Aftrekposten verminderen het verzamelinkomen. Als het rijk daar wijzigingen in

aanbrengt, zullen deze doorwerken in de opbrengst van de gemeentelijke opcenten.

Netto te betalen belastingen en premies

Hoewel het in Nederland niet gebruikelijk is, is het op zich ook mogelijk om de gemeentelijke opcenten te baseren op het netto te betalen bedrag aan belastingen en premies volksverzekeringen, dus na aftrek heffingskortingen. Belastingplichtigen die geen loon- en inkomstenbelasting betalen, betalen dan ook geen gemeentelijke opcenten en dragen niet bij aan de financiering van gemeentelijke voorzieningen.

tabel 2: gemiddeld tarief gemeentelijke opcenten, uitgedrukt in netto opbrengst belastingen en premies volksverzekeringen en totaal tarief voor de gemiddelde gemeente

	variant 1	variant 2	variant 3
opbrengst (mld. euro's)	1,0	3,7	6,0
tarief opcenten (in % opbrengst)	1,62%	5,98%	9,70%

In tabel 2 is weergegeven hoe hoog de gemiddelde opcenten dan worden. Het totale tarief van de rijksinkomstenbelasting en de gemeentelijke opcenten wordt nu berekend door de verschillende tarieven te verhogen met het percentage gemeentelijke opcenten. Een vergelijking van het totale tarief van rijksbelastingen en gemeentelijke opcenten is opgenomen in tabel 3.

tabel 3: totale tarieven rijksinkomstenbelasting en gemeentelijke opcenten bij twee verschillende grondslagen

variant	variant 1		variant 2		variant 3	
<i>grondslag</i>	verzamelinkomen	te betalen belasting	verzamelinkomen	te betalen belasting	Verzamelinkomen	te betalen belasting
box 1 – eerste schijf (65-)	34,55%	34,70%	35,65%	36,19%	36,55%	37,46%
box 1 – tweede schijf (65-)	41,85%	42,12%	42,95%	43,93%	43,85%	45,47%
box 1 – derde schijf	42,4%	42,68%	43,5%	44,51%	44,4%	46,08%
box 1 – vierde schijf	52,4%	52,84%	53,5%	55,11%	54,4%	57,05%
box 2	25,4%	25,40%	26,5%	26,50%	27,4%	27,43%
box 3	30,4%	30,49%	31,5%	31,80%	32,4%	32,91%

Duidelijk is te zien dat de te betalen belasting als grondslag leidt tot progressievere gemeentelijke belastingen dan een stelsel met het verzamelinkomen als grondslag. Terwijl de lagere inkomens noch rijksbelastingen, noch gemeentelijke opcenten betalen, betalen de hoogste inkomens in variant 3 in de gemiddelde gemeente meer dan 57% belastingen over de laatste euro.

Vanwege het lagere gecombineerde tarief voor 65+-ers in de eerste en tweede schijf van box 1 zullen zij, bij gelijk inkomen, minder bijdragen dan mensen die jonger zijn dan 65. Een uniform tarief op het verzamelinkomen verhoudt zich dus beter met het uitgangspunt dat gemeenten het landelijke inkomensbeleid niet mogen doorkruisen. Bovendien wordt de gevoeligheid van de opbrengst van de gemeentelijke opcenten voor rijksbeleid, in de hier besproken optie ook vergroot: naast beleidswijzigingen met betrekking tot aftrekposten, werken nu ook tariefswijzigingen (belastingen en premies) en heffingskortingen door in de opbrengst van de opcenten. Dit alles overziend ligt het dus in de rede om het verzamelinkomen als grondslag te kiezen.

3. Welk jaar is bepalend voor de vaststelling van de opcenten

Idealiter zou het inkomen dat verworven wordt in het jaar waarop de opcenten betrekking hebben het uitgangspunt moeten zijn. Dan is de

actuele inkomenssituatie grondslag voor de heffing. Indien het van belang geacht wordt dat de aanslag opcenten gebaseerd wordt op het inkomen van het jaar waarop die aanslag betrekking heeft, zal die aanslag in eerste instantie dus een voorlopig karakter moeten hebben. De definitieve aanslag zal later kunnen worden vastgesteld. In bepaalde gevallen zal dan verrekend moeten worden met de voorlopige aanslag opcenten over een volgend jaar. Dit sluit ook aan bij de door het kabinet gemaakte keuzen bij de inkomensafhankelijke regelingen. Zo is met de invoering van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen gekozen voor het aansluiten bij het inkomen van het feitelijke jaar. De Wet op de huursubsidie is hier recent op aangepast.

Het is ook een optie om de aanslag opcenten te baseren op het vastgestelde inkomen van een eerder jaar (t-1 of t-2). Dat heeft het voordeel dat gemeenten bij de tariefvaststelling een beter beeld hebben van de heffingsgrondslag en daardoor van de te verwachten opbrengst. Daarnaast kan in deze variant in meer gevallen direct de definitieve aanslag worden vastgesteld. Nadeel is dat de betrokken belastingplichtige in het jaar waarop de aanslag opcenten betrekking heeft een heel ander inkomen kan hebben dan in het «peiljaar». Dat is voor de burger niet erg als het latere inkomen hoger is, maar wel vervelend als het lager is.

Wanneer de opcenten gebaseerd worden op het netto te betalen belastingbedrag en niet op het verzamelinkomen is het lastiger voor alle belastingplichtigen uit te gaan van het jaar t. Dat vloeit voort uit het gegeven dat bepaalde groepen de facto geen inkomstenbelasting betalen, hoewel er in veel gevallen in eerste instantie wel loonheffing wordt ingehouden. Die loonheffing kan in het volgende jaar (deels) weer worden teruggegeven. Vakantiebaantjes zijn een voorbeeld van deze situatie. Dit is dus nog een reden die tegen de optie van het netto te betalen belastingbedrag pleit.

Voor de hand ligt om uit te gaan van de woonplaats per 1 januari van het belastingjaar en om voor het te betalen bedrag aan opcenten uit te gaan van een geheel jaar. Iemand die dus op 1 februari verhuist van gemeente A naar gemeente B ontvangt in dat jaar nog de volledige aanslag opcenten van gemeente A.

Wanneer de aanslag gebaseerd wordt op een voorliggend jaar (t-1 of t-2) kunnen gemeenten met het tarief variëren – binnen de aan te geven maximeringsgrenzen – om de invloed van de conjunctuur op de opbrengsten te verminderen. Daartegenover staat dat dit voor burgers nadelig is, wanneer een gemeente de effecten van een laagconjunctuur in t-1 of t-2 opvangt door de tarieven te verhogen om zo de inkomsten op peil te houden. Door gebruik te maken van de cijfers over t-1 of t-2 ontstaat een naijleffect.

Uiteraard is ook van belang duidelijk te maken wie als belastingplichtige wordt aangemerkt en voor welk tijdvak.

In de toelichting op de varianten hierna is, uitgegaan van de situatie dat de aanslag opcenten gebaseerd wordt op het vaststaande verzamelinkomen (dus t-1 of t-2). Dit laat onverlet dat, zoals het er nu naar uitziet, het jaar t de voorkeur heeft.

Uitvoering en uitvoeringskosten

In het rapport van de Stuurgroep Eenhoorn was sprake van twee varianten.

- A. De Belastingdienst int een «vaste opslag» op de inkomsten- en loonbelasting waarna de gemeenten, afhankelijk van hun individuele tarief, van hun inwoners opcenten kunnen bijheffen of aan hen teruggeven. De gemeenten ontvangen van de belastingdienst de ingehouden belasting. Burgers krijgen van de Belastingdienst bericht welk bedrag aan opcenten dat op hen betrekking heeft aan de gemeenten is betaald. De Belastingdienst krijgt te maken met een aantal mogelijke correcties: de van niet-ingezetenen ingehouden opcenten zal terugbe-

taald moeten worden. Als de opcenten niet gebaseerd zijn op het verzamelinkomen, maar op de netto-belasting, zou zich de situatie voordoen dat de Belastingdienst de in de loonheffing begrepen opcenten afdraagt aan gemeenten terwijl (een deel van) de opcenten het volgende jaar weer aan de belastingplichtige moeten worden teruggegeven vanwege het feit dat de betrokkene de ingehouden loonheffing terugkrijgt. Dit leidt vervolgens tot een correctie van het door de gemeente van de Belastingdienst ontvangen bedrag. Om dit soort verrekeningen achteraf te vermijden zou ook, zoals in België gebeurt, gekozen kunnen worden voor afdracht aan de gemeenten na afloop van een of twee jaar. De structurele uitvoeringskosten worden geschat op € 20 tot € 30 miljoen per jaar. De initiële kosten worden voor de Belastingdienst geschat op een bedrag tussen € 10 miljoen en € 15 miljoen.

- B. De heffing van de opcenten geschiedt volgens het tarief dat iedere gemeente hanteert. In deze variant int de Belastingdienst de opcenten aan de hand van de individuele tarieven van de gemeenten en is verantwoordelijk voor de verdere afhandeling, inclusief voorlichting, bezwaar, beroep en incasso. Bij deze variant ontvangen de belastingplichtigen een aanslag opcenten van de Belastingdienst. Voor de IB-plichtigen loopt dit mee met de IB-aanslag. Belastingplichtigen voor wie de loonbelasting eindheffing is moeten een «aanslag opcenten» ontvangen van de Belastingdienst wat met zich meebrengt dat de belastingplichtigen voor wie op dat moment de loonbelasting eindheffing is ook moeten worden aangeschreven door de Belastingdienst. De doorsluis van de opbrengst naar de gemeenten vindt gespecificeerd plaats. De voorlichting en de rechtsbescherming, afhandeling van bezwaar en beroep tegen de uiteindelijke opcenten, ligt in deze variant bij de Belastingdienst. De initiële kosten voor de Belastingdienst worden geschat op € 20 tot € 30 miljoen. De structurele uitvoeringskosten worden geschat op een bedrag per belastingplichtige tussen € 10 en € 15 per jaar. In totaal zou dat neerkomen op een bedrag tussen € 120 miljoen en € 180 miljoen per jaar. In deze variant zijn er voor de gemeenten geen uitvoeringskosten van betekenis.

Ten tijde van het uitkomen van het rapport van de Stuurgroep Eenhoorn was er nog niet voorzien in een variant waarbij de gemeenten de heffing en inning volledig voor hun rekening nemen. Een dergelijke variant is ook goed denkbaar, zeker nu de Belastingdienst de basisregistratie inkomen gaat inrichten:

- C. De Belastingdienst beperkt zich tot het informeren van de gemeenten over het verzamelinkomen van hun inwoners. De gemeenten gebruiken deze informatie om de opcenten te heffen en te innen. In deze variant is de rol van de gemeenten doorslaggevend. De Belastingdienst faciliteert de gemeenten door de noodzakelijke inkomensgegevens te verschaffen (backoffice). De gemeenten voeren de belasting feitelijk helemaal zelf uit. Eigenlijk kunnen we dan overigens niet meer spreken van opcenten op de inkomstenbelasting. De structurele uitvoeringskosten van de belastingdienst zullen naar schatting minder dan € 10 miljoen per jaar bedragen. De initiële kosten zullen ook beperkt zijn aangezien de te ontwerpen basisregistratie inkomen juist bedoeld is om dit soort informatie o.a. voor andere overheden mogelijk te maken.

Het is de bedoeling dat deze basisregistratie in 2009 operationeel is en dat overheden die te maken hebben met de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen het in die registratie vastgelegde verzamelinkomen als

uitgangspunt nemen voor het vaststellen van een toeslag of subsidie (bijv. zorgtoeslag). Ook gemeenten zouden gebruik kunnen maken van die registratie en het bedrag aan opcenten kunnen baseren op deze basisregistratie. Het is de bedoeling dat van allen die inkomsten hebben het inkomen zal worden vastgelegd. Deze registratie vereenvoudigt dus het invoeren en uitvoeren van gemeentelijke opcenten op de loon- en inkomstenbelasting. Naast het feit dat deze variant ook de goedkoopste variant is en het feit dat de democratische legitimatie is deze variant het beste tot zijn recht komt.

De VNG laat nader onderzoek doen naar de uitvoeringskosten van de diverse varianten voor gemeenten en tevens laat de VNG een contra-expertise uitvoeren naar de totale uitvoeringskosten.

Inkomensgevolgen

De voorstellen van de stuurgroep Eenhoorn kunnen – afhankelijk van de precieze vormgeving- verregaande gevolgen hebben voor het inkomensbeleid. Niet alleen kan uitvoering van de voorstellen van de stuurgroep Eenhoorn het inkomensbeleid doorkruisen, ook kunnen de rijksinstrumenten voor inkomensbeleid aan kracht inboeten. Het inkomensbeleid is primair voorbehouden aan het Rijk: het Rijk legt verantwoording af voor zowel vormgeving als uitwerking. Bij de beoordeling van de voorstellen van de stuurgroep Eenhoorn dient eventuele doorkruising van dit inkomensbeleid in de nadrukkelijke afweging betrokken te worden.

De verschillende voorstellen hebben qua omvang een verschillend effect op de inkomens (koopkracht) van huishoudens. In elk geval is duidelijk is dat er op macroniveau (belastingdruk huishoudens/bedrijven) verschuivingen plaatsvinden, met name als de OZB volledig wordt afgeschaft en vervangen door de opcenten IB/LB. Bedrijven betalen dan geen OZB meer, terwijl ze ook geen opcenten betalen. Inwoners betalen daardoor relatief meer. Dit heeft – naast wat hierboven als specifiek bij de varianten is genoemd – een negatief effect op het inkomensbeeld van gezinnen. Bovendien betalen huiseigenaren geen OZB meer waardoor huurders relatief meer moeten gaan betalen.

Verder zullen er effecten per gemeente optreden, waarbij het gaat om verschillen tussen huishoudens (of typen huishoudens) van verschillende gemeenten. Voordat het effect per gemeente kan worden geschat, of kan worden aangegeven wat acceptabel is, moeten veel vragen worden beantwoord niet alleen over de grootte van het belastinggebied, maar ook over wie zou moeten betalen (inwoners, bedrijven e.d.), of er meer via algemeen naar profijt moet, of er wordt gemaximeerd, met bandbreedtes wordt gewerkt of wordt verevend.

Conjunctuurgevoeligheid

Opcenten op de IB/LB zijn conjunctuurgevoelig. Als de conjunctuur verslechtert dalen de inkomsten van gemeenten (bij gelijke opcenten). Gemeenten moeten een sluitende begroting hebben. Dit betekent dus dat de uitgaven moeten dalen (hetgeen slecht is voor de economie) en/of dat de tarieven moeten stijgen (hetgeen ook niet goed is voor de economie). Oplossingen kunnen bijvoorbeeld worden gezocht in reservevorming bij gemeenten of gebruikmaking van een behoedzaamheidsreserve. Daarnaast kan worden gekeken naar «aanvullende» opties, zoals verruiming van de voorwaarden voor artikel 12, of bijvoorbeeld door een vertraging in de te heffen opcenten. Door de opcenten op de inkomsten in t-2 te heffen zijn de inkomsten in ieder geval beter voorspelbaar. Wel kleven daar andere vraagstukken aan (zie hiervoor). Ook is het de vraag of dit genoeg helpt.

Herverdeeleffecten

De mogelijke invoering van opcenten op de IB/LB heeft gevolgen voor de algemene middelen van gemeenten. De opbrengsten van de opcenten IB/LB hebben een bepaalde verdeling over de gemeenten. De opcenten hebben ook gevolgen voor de verdeling van het gemeentefonds. De IB/LB gegevens per gemeente per 2002 zijn omgerekend naar de gemeentelijk indeling per 2006. Van 8 gemeenten ontbreekt een opgave van de IB/LB in het bestand voor 2006 als gevolg van herindelingen. Voor de drie verschillende varianten is het percentage berekend waarmee de IB/LB opbrengsten verhoogd zouden moeten worden om de belastingopbrengst met het gewenste bedrag te verhogen. Het gaat hier om berekening op basis van een normbedrag, vergelijkbaar met de systematiek van de OZB in het gemeentefonds. In de onderstaande tabel is dit voor de drie te berekenen varianten weergegeven. Bij de drie varianten is tevens aangegeven wat het herverdeleffect is per inwoner bij de gemeenten met de grootste herverdeeleffecten.

Tabel 4 herverdeeleffecten per inwoner per variant (zonder verevening)

	Stijgingspercentage opbrengst IB/LB	Grootste negatieve herverdeleffect	Grootste positieve herverdele-effect
Variant 1: opcenten IB/LB ca. 1 062 mln	1,84%	- € 101	+ € 151
Variant 2: opcenten IB/LB ca. 3 736 mln	6,47%	- € 306	+ € 484
Variant 3: opcenten IB/LB ca. 6 000 mln	10,38%	- € 496	+ € 803

In tabel 4 is te zien dat bij variant 1 de herverdeeleffecten per inwoner tussen de - € 101 en + € 151 zijn, terwijl dat in variant 3 is opgelopen tot - € 496 en + € 803. Het is evident dat het hier om forse herverdeeleffecten gaat, zeker bij de varianten 2 en 3. De berekende herverdeeleffecten kunnen op diverse manieren worden beperkt:

- tijdelijk bijvoorbeeld via een integratie-uitkering
- structureel via verevening via het gemeentefonds. Bij berekening van de herverdeeleffecten met verevening via het gemeentefonds kan in de eerste variant een herverdeleffect van € 0 worden bereikt terwijl in de derde variant de herverdeeleffecten variëren van een negatief herverdeleffect van - € 145 tot een positief herverdeleffect van + € 140.
- bezien van enkele andere belastingen of bestemmingsheffingen, waardoor de herverdeeleffecten over het totaal bezien af worden gevlakt. Zo zal worden bezien of een andere wijze van vormgeven van de toeristenbelasting zou kunnen helpen.
- Daarnaast is het belangrijk in brede zin te bezien wie er welke gemeentelijke belasting zou moeten betalen. Het is de vraag of het in de rede ligt alleen inwoners opcenten te laten betalen of dat er toch ook een belasting voor bedrijven moet blijven.

WOZ

De laatste jaren is een traject in gang gezet waarbij de WOZ-waarden, maar ook de gegevens die daaraan ten grondslag liggen, breder kunnen worden gebruikt. De staatssecretaris van Financiën heeft dit aangekondigd per brief aan het Parlement van 23 december 2003 (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 B, nr. 12). Op 30 maart 2004 zond de staatssecretaris een brief over de voortgang van de uitwerking van het breder gebruik (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 B, nr. 14). Hierin gaf hij aan dat in het bestuurlijk overleg op 17 maart dat jaar door alle partijen was geconcludeerd dat het breder gebruik van WOZ-gegevens perspectief bood.

Gedacht werd aan gebruik van WOZ-waarden voor de bepaling van plan-schade, de verstrekking van (tweede) hypotheken en het huur(prijs)beleid.

Als de OZB in zijn geheel wordt afgeschaft, is het de vraag of de waarde-bepaling van onroerende zaken nog door gemeenten moet worden gedaan. Hun belang bij de waardebeoordeling vervalt dan. Dat betekent dat de investeringen in de modelmatige waardebeoordeling en de samenwerking in reeds bestaande databanken waardoor gemakkelijker onderlinge verge-lijkingen plaats kunnen vinden, slechts voor korte tijd hun vruchten kunnen afwerpen.

De waardebeoordeling op zichzelf nodig blijft, spreekt voor zich. Er zijn veel regelingen die aansluiten bij de waarde van onroerende zaken. Het afschaffen van de Wet WOZ en de nu gehanteerde systemen voor waarde-ring zou daarom als kapitaalvernietiging kunnen worden gekenschetst.

Tot slot

Het zal duidelijk zijn dat uit de technische uitwerking van de opcenten op de IB/LB veel complicaties naar voren komen. Een deel van de complica-ties is dusdanig dat een aantal van de opties kan worden uitgesloten. Zo is het verzamelinkomen als grondslag m.i. te verkiezen boven de netto te betalen belastingen en premies als grondslag. Een ander deel van de complicaties is sterk verbonden met de optie van opcenten op de IB/LB, in het bijzonder als uitsluitend wordt gekozen voor de opcenten als *de* gemeentelijke belasting (d.w.z. als de OZB volledig wordt afgeschaft). Bij deze constatering wil ik het echter zeker niet laten. In deze brief heb ik al op enkele plekken aangegeven breder te willen kijken, namelijk naar de vragen: wie zou er belasting moeten betalen in een gemeente (zoals bedrijven, inwoners en toeristen)? is een combinatie van meerdere grotere belastingen een optie? waarbij het overigens niet mijn doel is het totaal aantal belastingen te vergroten; integendeel. Tot slot wil ik op een andere manier gaan kijken naar de opcenten; niet alleen naar de variant waarbij gemeenten een percentage op de rijksbelastingen kunnen heffen, maar ook naar een variant waarbij gemeenten een percentage op de eerste belastingschijf kunnen zetten. Hierop, de soort belastingen en de mix aan belastingen kom ik in het najaar terug in de rapportage met de scenario's over de omvang van het belastinggebied in combinatie tot de bestuurlijke verhoudingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes