

Decentrale overheden

M.A. Allers
C. Hoeben

4.1 Inleiding

Gemeenten, provincies en waterschappen verzorgen een groot deel van de overheidsvoorzieningen. Dit hoofdstuk bespreekt enkele recente ontwikkelingen in de financiële huishouding van deze decentrale overheden. Onderdeel 4.2 toont de ontwikkeling van de inkomsten en de uitgaven sinds 1990. Vervolgens staan wij in onderdeel 4.3 stil bij de sluipende verrommeling van de financiële verhouding tussen de bestuurslagen, waardoor het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen steeds meer van zijn betekenis verliest. Onderdeel 4.4 gaat in op recente voorstellen met betrekking tot het belastinggebied van provincies en gemeenten. Tot slot belicht onderdeel 4.5 gevolgen van de nieuwe Waterschapswet voor de lastendruk van door waterschappen geheven belastingen.

4.2 Financiën van gemeenten en provincies

4.2.1 Totaalbeeld

De gemeenten gaven in 2009, afgaande op hun begrotingen, in totaal 53 mld euro uit, ofwel 9,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De ervaring leert dat de uitgaven achteraf, in de rekening, stelselmatig hoger uitvallen dan eerder was begroot. De uitgaven van de provincies zijn voor 2009 begroot op 7,4 mld euro, ofwel 1,3 procent van het bbp. De uitgaven van gemeenten en provincies voor de jaren 1990–2007 zijn weergegeven in figuur 4.1.¹

Voor de periode 1990–2007 zijn voor de lokale overheden rekeningcijfers voorhanden. In deze periode zijn de reële uitgaven van gemeenten met 54 procent toegenomen. Dit komt overeen met een stijgingspercentage van 2,6 per jaar. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in het bbp schommelde al die tijd rond de 11 procent van het bbp. Vanaf 2007 zijn we aangewezen

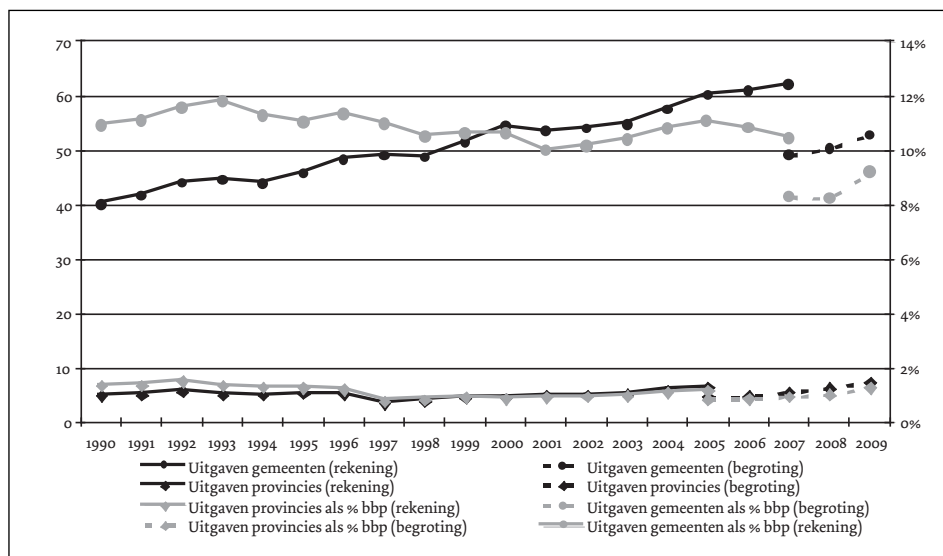
1 In 1995 vond de zogeheten bruteringsoperatie volkshuisvesting plaats, waarbij het Rijk de uitstaande subsidieverplichtingen voor sociale huurwoningen afkocht. Aangezien het hiermee gemoeide bedrag grotendeels direct is doorgesluisd naar de woningcorporaties, wordt het niet meegenomen in de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers.

op begrotingscijfers. De door gemeenten begrote uitgaven stegen in de periode 2007–2009 reëel met gemiddeld 3,7 procent per jaar.

Voor de provincies zijn rekeningcijfers slechts beschikbaar tot en met 2005. In dat jaar lagen de provinciale uitgaven 29 procent hoger dan in 1990. De begrote uitgaven van provincies zijn van 2005 op 2009 met 55 procent opgelopen. Gemiddeld is dat een jaarlijkse stijging van maar liefst 12 procent.

Gemeenten en provincies begroten doorgaans voorzichtig. Als gevolg hiervan zijn de gerealiseerde inkomsten (en daarmee ook de uitgaven) over het algemeen hoger dan de begrote inkomsten en uitgaven. De gerealiseerde uitgaven liggen voor gemeenten 26 procent (2007) en voor provincies zelfs 35 procent (2005) hoger dan aanvankelijk was begroot.

Figuur 4.1 Uitgaven van gemeenten en provincies, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009 (linkeras); als percentage van het bbp (rechteras))



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS (begrotings- en rekeningcijfers) en CPB (bbp en prijspeil)

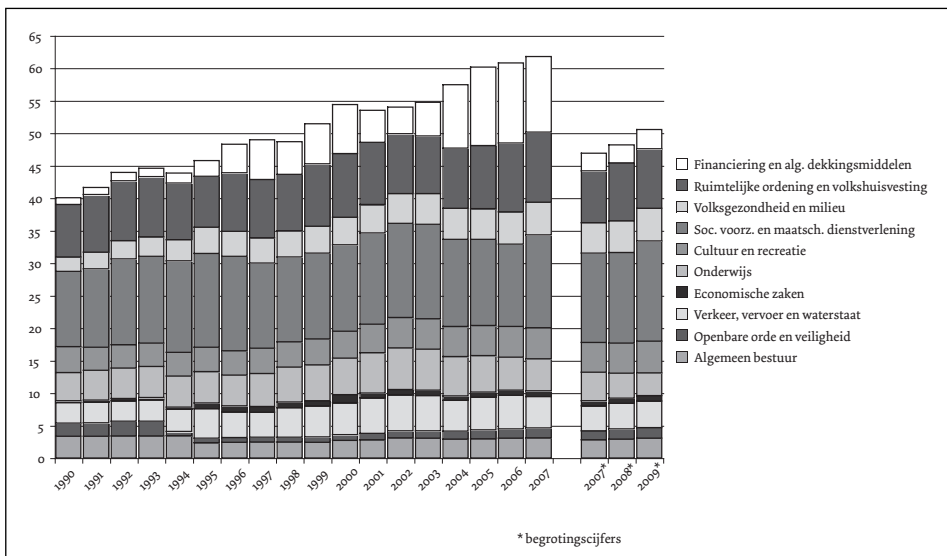
4.2.2 Uitgaven van gemeenten

Figuur 4.2 geeft een onderverdeling van de gemeentelijke uitgaven naar voornaamste functie. In het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar zijn (2007), bedroegen de totale uitgaven van de gemeenten 61,8 mld euro.² In 2007 vormde de functie Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening de grootste uitgavenpost, met 23 procent van de uitgaven. De belangrijkste uitgavenpost binnen deze functie was de subfunctie Bijstandsverlening. Andere relatief omvangrijke uitgavenposten in 2007 waren de functies Financiering en dekkingsmiddelen (18,8 procent) en Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (17,5 procent).

2 Alle bedragen in deze paragraaf zijn uitgedrukt in prijzen van 2009. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

De voornaamste post binnen de functie Financiering en dekkingsmiddelen – met een aandeel van 65 procent – was de verzamelpost Mutaties reserve; het betreft hier de mutaties die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9. De achtergrond is dat volgens het in 2004 ingevoerde Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) alle onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves moeten worden geboekt via de functie Financiering en dekkingsmiddelen.³ Dit voorschrift heeft ertoe geleid dat de uitgaven in deze functie tussen 2003 en 2005 meer dan verdubbeld zijn. De uitgaven aan de functie Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting kwamen in 2007 voor driekwart voor rekening van de subfunctie Bouwgrondexploitatie.

Figuur 4.2 Gemeentelijke uitgaven, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)



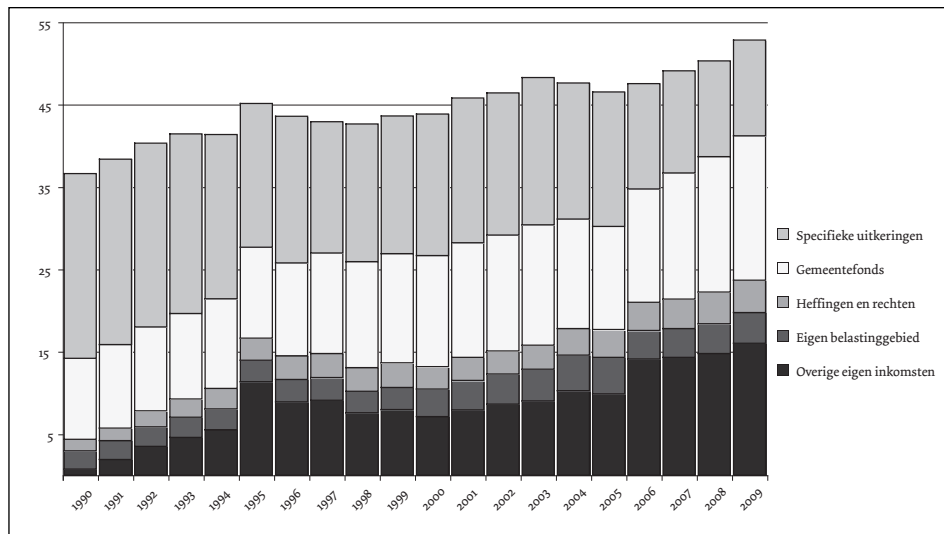
Bron: CBS, CPB en eigen berekeningen

4.2.3 Ontvangsten van gemeenten

Figuur 4.3 geeft een beeld van de ontvangsten van de gemeenten. Dit beeld is helaas onvolledig. Ten eerste zijn de gepresenteerde cijfers op begrotingsbasis. Betrouwbare realisatiecijfers zijn niet beschikbaar. Ten tweede ontbreekt een directe bron voor een substantieel deel van de eigen inkomsten van gemeenten. Het gaat om de overige eigen middelen (OEM), zoals de opbrengsten van het grondbedrijf en ontvangen rente en dividenden. De omvang van deze OEM is hier berekend als restpost.

3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), 46-47.

Figuur 4.3 Ontvangsten van gemeenten, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)



Bron: Miljoenennota's; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) en (2009a); CBS, CPB

Het aandeel van de eigen belastingen en heffingen in de totale ontvangsten van gemeenten groeit van 10 procent in 1990 tot bijna 15 procent in 2009. Het aandeel van de algemene uitkering is eveneens toegenomen, van 27 procent in 1990 tot 33 procent in 2009. Hiertegenover staat een daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen van 61 procent in 1990 naar 22 procent in 2009. Dit komt onder andere door de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering als gevolg van aanbevelingen door de Commissie-Brinkman,⁴ maar ook door de introductie van integratie- en decentralisatie-uitkeringen als onderdeel van de algemene uitkering. Deze uitkeringen hebben kenmerken die eerder passen bij een specifieke uitkering dan bij de algemene uitkering, en vertroebelen zo het onderscheid tussen beide uitkeringssoorten. In onderdeel 4.3 gaan we daar dieper op in.

4.2.4 Uitgaven van provincies

Figuur 4.4 toont de uitgaven van provincies per voornaamste functie. Omdat het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar zijn 2005 is, zijn de begrotingscijfers voor 2009 hier het vertrekpunt. In het laatstgenoemde jaar beliepen de totale provinciale uitgaven 7,4 mld euro.⁵ De belangrijkste uitgavencategorieën waren Verkeer en vervoer (28 procent), Welzijn (23 procent) en Financiering en algemene dekkingsmiddelen (13 procent). De relatief grote omvang van de laatstgenoemde functie hangt, net als bij de gemeenten, samen met de voorschriften van het BBV. Het grootste deel (40 procent) van de uitgaven binnen de functie Verkeer

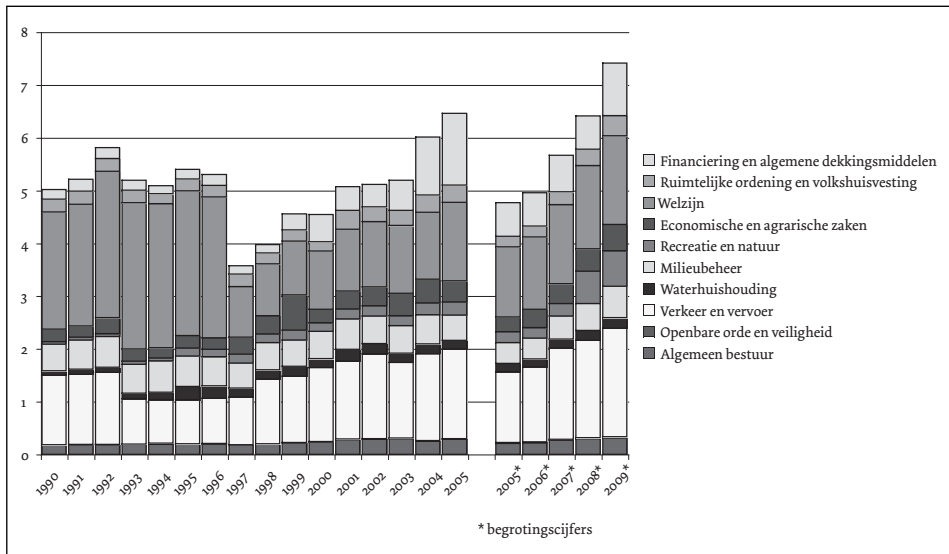
4 Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004). Zie ook de voortgangsrapportage inzake het kabinetsstandpunt-Brinkman (Tweede Kamer, 2005–2006).

5 De bedragen in dit onderdeel zijn uitgedrukt in prijzen van 2009. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

en vervoer was bestemd voor aanleg en onderhoud van wegen. Het grootste deel (61 procent) van de uitgaven binnen de functie Welzijn betrof de jeugdhulpverlening.

De provinciale uitgaven groeiden volgens de rekeningen tussen 1990 en 2005 met 29 procent. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van 1,7 procent per jaar. De uitgaven aan Recreatie en natuur liepen het sterkst op (met gemiddeld 11 procent per jaar). De begrote jaarlijkse toename van de provinciale uitgaven tussen 2005 en 2009 week hier met 10 procent sterk van af. Weer steeg Recreatie en natuur het meest, nu met gemiddeld 35 procent per jaar. Volgens de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zijn de uitgaven van de provincies sterk gestegen als gevolg van toenemende inkomsten, vooral uit ontvangen dividenden en opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Provincies zouden meer uitgeven dan nodig is. De Rfv adviseerde dan ook een uitname uit het provinciefonds.⁶ Het kabinet heeft dit advies in zoverre gevolgd, dat met ingang van 2011 de voeding van het provinciefonds structureel met 300 mln euro is verlaagd.

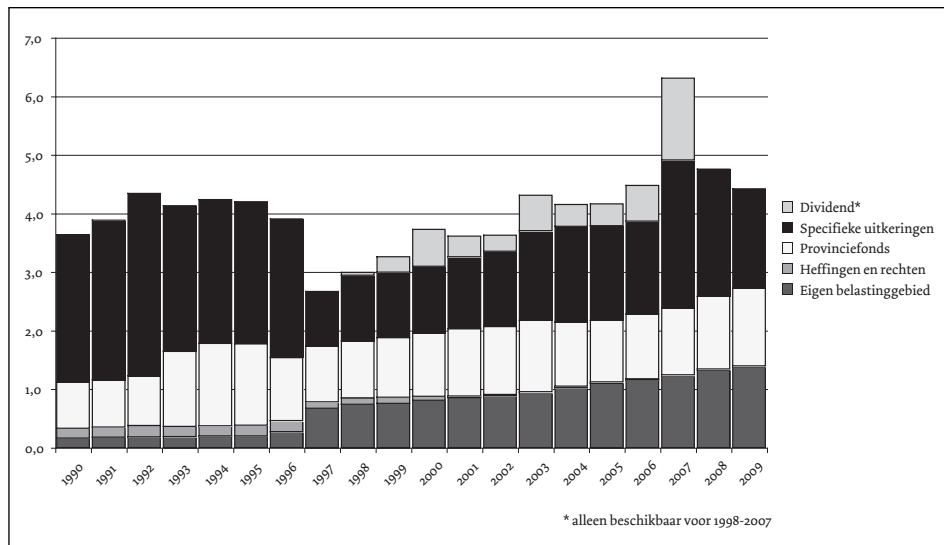
Figuur 4.4 Provinciale uitgaven, 1990-2009 (mld euro, prijspeil 2009)



Bron: CBS, CPB en eigen berekeningen

6 Raad voor de financiële verhoudingen (2009).

Figuur 4.5 Begrote ontvangsten van provincies, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)



Toelichting: Dividendgegevens zijn alleen beschikbaar voor de jaren 1998–2007. Deze zijn inclusief verkoop van deelnemingen. Hoewel het belastinggebied van de provincies in 1996 sterk is uitgebreid, is dit pas het jaar daarop terug te vinden in de begrotingscijfers. De gevolgen van de verruiming van het provinciale belastinggebied hebben de provincies destijds niet mee kunnen nemen in de begrotingen voor 1996.

De *Miljoenennota 1995* vermeldt een bedrag aan specifieke uitkeringen dat 0,5 mld euro lager ligt dan de bedragen voor de omliggende jaren. Uit het Overzicht specifieke uitkeringen blijkt deze daling niet. Voor 1994 is gekozen voor het gemiddelde van de jaren 1995 en 1993. Dit strookt ongeveer met het bedrag uit het *Overzicht specifieke uitkeringen 1994*.

Bron: Miljoenennota's; begroting provinciefonds 2002 t/m 2007; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1994), (2007) en (2009a); bijlagenboek stand 24 april 2009 bij Raad voor de financiële verhoudingen (2009), te vinden via www.rfv.nl; CBS; CPB

4.2.5 Ontvangsten van provincies

Anders dan in het geval van de gemeenten is geen bruikbare tijdreeks beschikbaar voor de totale begrote ontvangsten van provincies.⁷ De overige eigen middelen, voornamelijk dividenden, kunnen dus niet als restpost worden berekend. Voor de periode 1998–2007 zijn de dividendontvangsten van provincies echter te vinden in een bijlage bij het Rfv-advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies (Raad voor de financiële verhoudingen, 2009). De begrote ontvangsten van de provincies staan afgebeeld in figuur 4.5.

De sterke daling bij het aandeel van de specifieke uitkeringen in 1997 wordt veroorzaakt door het vervallen van de doeluitkering krachtens de Wet op de bejaardenorden.⁸ In 1997 verdrievoudigt het eigen belastinggebied naar aanleiding van het advies van de Commissie-De Kam.⁹

7 De website van het CBS bevat hiervoor vreemd genoeg alleen cijfers vanaf 2005.

8 De hiermee gepaard gaande daling van de provinciale uitgaven aan de functie Welzijn in 1997 is zichtbaar in figuur 4.4.

9 Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (1992).

Het aandeel van de specifieke uitkeringen in de provinciale inkomsten nam sinds het midden van de jaren negentig – het lag toen op circa 70 procent – af. Opvallend is echter dat de adviezen van de Commissie-Brinkman na 2004 niet hebben geleid tot een verdere daling. Sterker nog, het aandeel van de specifieke uitkeringen is recent weer gestegen van 41 procent in 2006 naar 52 procent in 2007. Deze stijging is veroorzaakt door een ruimer opgezette Brede doeluitkering verkeer en vervoer en door de totstandkoming van het Investeringsbudget landelijk gebied.¹⁰ Verder valt de sterke toename van de dividenden op, met name die welke zijn uitgekeerd door energiebedrijven. Deels komt dat doordat energiebedrijven de marktprijs van hun (gratis verkregen) CO₂-emissierechten in hun prijzen hebben doorberekend. De winststijgingen die daarvan het gevolg waren maakten uitkering van hogere dividenden mogelijk.

4.3 De verrommeling van de financiële verhoudingen

De algemene uitkering uit het gemeentefonds of het provinciefonds is van oorsprong een niet-geoordeelde algemene-inkomstenbron, waaraan gemeenten of provincies naar eigen inzicht een bestemming kunnen geven. Specifieke uitkeringen zijn daarentegen bestemd voor een aangewezen doel en aan allerlei voorwaarden onderworpen. Ontvangers van specifieke uitkeringen zijn de rijksoverheid dan ook verantwoording verschuldigd over de besteding ervan. Bij de algemene uitkering is dit niet het geval.

Het onderscheid tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen werd kleiner met de introductie van brede doeluitkeringen (in 2000) en verzameluitkeringen (in 2008). Brede doeluitkeringen zijn samenvoegingen van verschillende specifieke uitkeringen op een bepaald beleidsterrein, en kennen een grotere bestedingsvrijheid. Verzameluitkeringen – maximaal één per departement – voegen kleinere specifieke uitkeringen samen, die betrekking kunnen hebben op verschillende beleidsvelden. Net als bij de brede doeluitkeringen is de bestedingsvrijheid groter dan bij traditionele specifieke uitkeringen, en de verantwoordingslast kleiner. Het gaat veelal om geringere bedragen dan bij brede doeluitkeringen.

Terwijl specifieke uitkeringen qua karakter geleidelijk meer gaan lijken op de algemene uitkering, zijn er anderzijds twee typen uitkeringen bijgekomen die het gemeentefonds en het provinciefonds deels het karakter van een bundel specifieke uitkeringen geven. Dit zijn de in 2008 geïntroduceerde decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Deze uitkeringsvormen maken het gemakkelijker om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds of het provinciefonds, zonder meteen grote herverdeeleffecten tussen gemeenten of provincies te introduceren. Decentralisatie- en integratie-uitkeringen kunnen namelijk volgens andere criteria over gemeenten en provincies worden verdeeld dan volgens de criteria die gelden voor de toedeling van de algemene uitkering. Bij de instelling van integratie-uitkeringen wordt vastgesteld wanneer de betrokken middelen zullen opgaan in de reguliere algemene uitkering. Bij decentralisatie-uitkeringen is dat niet het geval. Deze uitkeringen kunnen ook in het leven worden geroepen wanneer het helemaal niet in de bedoeling ligt om de ermee gemoeide middelen op termijn aan de reguliere algemene uitkering toe te voegen.

¹⁰ Zie het antwoord van de regering op vragen van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer, 2007–2008).

Zowel de integratie- als de decentralisatie-uitkeringen maken formeel deel uit van het gemeentefonds of het provinciefonds. De ontvangers kunnen deze uitkeringen naar eigen inzicht besteden. De betrokken bedragen zijn echter afzonderlijk – per uitkering en per ontvangende gemeente of provincie – opgenomen in de circulaires van respectievelijk het gemeentefonds en het provinciefonds. Lokale en regionale bestuurders die minder aan de betrokken beleidsterreinen uitgeven dan in de circulaires staat vermeld, kunnen dus rekenen op protesten van belanghebbenden, die niet zelden een gewillig oor vinden bij de media en in de Tweede Kamer. Het algemene karakter van het gemeentefonds en het provinciefonds staat hiermee onder druk. De Raad voor de financiële verhoudingen en de Algemene Rekenkamer hebben kritiek geuit op wat wel de ‘verrommeling’ van de financiële verhoudingen wordt genoemd.¹¹ In 2009 kende het gemeentefonds negen integratie-uitkeringen (samen 1.622 mln euro) en 28 decentralisatie-uitkeringen (288 mln euro). Daar zijn kwantitatieve kruimels bij (Tijdbeleid: € 50.000), maar ook regelingen waarmee betrekkelijk grote bedragen zijn gemoeid (Wijkactieplannen G18: 58,5 mln euro).¹²

Een heel andere weg waarlangs het algemene karakter van het gemeentefonds en het provinciefonds wordt aangetast is de sterke aandrang van het Rijk om de autonome groei van die fondsen (de zogeheten accressen) voor bepaalde doelen in te zetten. Formeel is de algemene uitkering vrij besteedbaar. Vakministers kijken daar echter vaak anders tegenaan. Zo wilde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijvoorbeeld afspraken maken over de besteding van de 40 mln euro die aan het gemeentefonds is toegevoegd om de participatie van in armoede levende kinderen te bevorderen. Het heeft natuurlijk weinig zin de rol van specifieke uitkeringen drastisch te verminderen als tegelijkertijd het gemeentefonds op deze en andere manieren sluipenderwijs wordt omgevormd tot een bundel specifieke uitkeringen.

Maar er zijn nog sterkere staaltjes te melden. Op 16 februari 2010 nam de Tweede Kamer met grote meerderheid (alleen de PVV stemde tegen) een motie¹³ aan waarin de regering wordt verzocht “... om met ingang van 2011 gemeenten die onvoldoende bijdragen aan de rijksdoelstelling om kinderen maatschappelijk meer mee te laten doen en de armoede onder kinderen met de helft terug te dringen, financieel af te rekenen door een korting op de specifieke uitkering en de algemene uitkering uit het gemeentefonds”. Het gebrek aan inzicht in (of respect voor) de in Nederland geldende financiële verhoudingen dat uit deze motie spreekt is zorgwekkend, omdat de bestuurlijke autonomie van decentrale overheden op deze manier geweld wordt aangedaan, zonder dat het belang van de zaak dat rechtvaardigt.

4.4 Decentraal belastinggebied

De voorgestelde maximeringsregels voor de tarieven van de onroerendezaakbelasting (ozb) en de gelijktijdige afschaffing van de ozb voor gebruikers van woningen zijn in 2006 met instemming van een grote Kamermeerderheid aanvaard. Het politieke tij is echter snel gekeerd. Het kostte het kabinet in 2007 geen moeite een voorstel voor afschaffing van de maximeringsregels vlot door het parlement te loodsen. Het kabinet liet destijds ook weten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het gemeentelijke belastinggebied te willen praten aan de

11 Raad voor de financiële verhoudingen (2007) en Tweede Kamer (2009–2010b).

12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009b).

13 Tweede Kamer (2009–2010a).

hand van de voorstellen van de Commissie-Van Aartsen.¹⁴ Die commissie adviseerde in 2007 dat eigen belastingopbrengsten een substantiële inkomstenbron van gemeenten moesten worden. Het kabinet heeft dit advies echter naast zich neergelegd. Het wenste zo rust te creëren ten aanzien van het lokale belastinggebied.¹⁵ Wel gaf het kabinet aan te willen bezien of er bij de kleine lokale belastingen aanpassingen wenselijk zijn. Dit naar aanleiding van een studie van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap.

Die studie is inmiddels gepubliceerd.¹⁶ De meest opvallende conclusie van de studiecommissie luidt dat eigen taken van gemeenten en provincies geheel uit eigen middelen zouden moeten worden gefinancierd. Dit impliceert een aanzienlijke uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Hoewel de commissie voor de eigen middelen de traditionele voorkeursvolgorde aanhoudt – liefst aan gebruikers van voorzieningen in rekening gebrachte prijzen, dan achtereenvolgens retributies, bestemmingsheffingen en belastingen – zijn andere bronnen van eigen inkomsten dan algemene belastingen in veel gevallen niet haalbaar. De kracht van het onderzoeksrapport is dat de aanbevolen grotere rol voor eigen middelen heel concreet wordt gemaakt, doordat het rapport een lijst met gemeentelijke activiteiten bevat, compleet met de daarbij horende uitgaven, die worden onderverdeeld in opgedragen taken, gedeelde taken en eigen taken. Hieruit wordt afgeleid dat met eigen taken 24,6 mld euro per jaar is gemoeid, en met gedeelde taken 6 mld euro (2007). Die eerstgenoemde taken moeten volgens de commissie geheel en de laatstgenoemde voor de helft met eigen middelen worden bekostigd, zodat de eigen middelen van gemeenten in totaal 27,6 mld zouden moeten beslaan. Het werkelijke bedrag was 15,5 mld.

Voor de provincies komt de commissie op soortgelijke wijze uit op een gewenst niveau van eigen middelen van 2,9 mld euro, slechts weinig boven het werkelijke niveau van 2,7 mld.

Natuurlijk is over de gevolgte procedure discussie mogelijk, maar de gekozen rechttoe-rechtaan-aanpak is verfrissend. Bij de afbakening van opgedragen taken hanteert de commissie overigens een opvallend criterium. Niet het feit dat een taak aan gemeenten wordt opgedragen is maatgevend, veeleer het feit dat gemeenten deze taak zonder opdracht niet op zich zouden hebben kunnen nemen.

De commissie komt met een aantal aanbevelingen om de rol van de eigen middelen van gemeenten te vergroten. Een logische aanbeveling is de in 2006 afgeschafte ozb voor gebruikers van woningen in ere te herstellen. De afschaffing hiervan druiste in tegen elke economische logica, en valt alleen op politieke gronden te verklaren. Verder bepleit de commissie de verplichte vrijstellingen in de ozb af te schaffen. Door ook wegen, cultuurgronden en dergelijke onder de ozb te brengen, wordt de grondslag van die belasting aanzienlijk verbreed. Gemeenten kunnen vervolgens zelf bepalen of zij bepaalde vrijstellingen al dan niet handhaven.

Minder voor de hand ligt de aanbeveling om gemeenten te laten meedelen in de opbrengst van een bepaalde door de rijksoverheid geheven belasting. Hierbij zouden gemeenten niet zelf het tarief kunnen vaststellen – dat acht de commissie niet haalbaar. Het resultaat zou zijn wat in de internationale literatuur *revenue sharing* wordt genoemd. Gemeenten ontvangen een bepaald percentage van de opbrengst van een of meer rijksbelastingen. Hier slaat de commissie

14 Tweede Kamer (2007–2008).

15 Tweede Kamer (2008–2009).

16 Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009).

de plank lelijk mis. *Revenue sharing* is namelijk iets geheel anders dan zelf belasting heffen. In feite gaat het hier om niets anders dan een variant op de aloude algemene uitkering. Het enige verschil met de bestaande algemene uitkering uit het gemeentefonds is dat de omvang van de afdracht ten gunste van de gemeenten gerelateerd zou zijn aan inkomsten van het Rijk, en niet (zoals nu) aan het beloop van hiervoor relevant verklaarde rijksuitgaven. Bij een inhoudelijk betekenisvolle (eigen) belastingheffing bepaalt de heffende instantie grondslag en tarief. De commissie gaat vermoedelijk in de fout, doordat het belang van een eigen belastinggebied niet al te grondig wordt beargumenteerd. In dezen wordt voornamelijk verwezen naar het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Dit bepaalt dat decentrale overheden moeten beschikken over decentrale belastingen. Overigens gaat het daarbij uitdrukkelijk om belastingen waarbij decentrale overheden de bevoegdheid hebben om zelf de tariefhoogte vast te stellen. Daarvan is bij *revenue sharing* dus geen sprake. Worden de argumenten die pleiten ten gunste van decentrale belastingheffing wat fundamenteeler bekeken, dan volgt daaruit dat juist de bevoegdheid om zelf de hoogte van het belastingtarief te bepalen essentieel is.¹⁷

Er is geen kristallen bol voor nodig om te voorspellen dat de aanbevelingen van de commissie niet onverkort zullen worden overgenomen. Uitbreiding van het decentrale belastinggebied vereist sterkere knieën dan momenteel in Den Haag op voorraad zijn. Wel zal een toekomstig kabinet vermoedelijk dankbaar gebruik maken van bepaalde onderdelen uit de in het rapport vervatte beschouwingen. Zo stelt de commissie voor om de roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen, de baatbelasting, de forensenbelasting en de hondenbelasting af te schaffen. Dat is koren op de molen van politici die het decentrale belastinggebied willen verkleinen.

Zou het lokale belastinggebied daarentegen daadwerkelijk worden uitgebreid, dan ligt herinvoering van de ozb voor gebruikers van woningen het meest voor de hand. Een andere mogelijkheid is de invoering van een gemeentelijk koppengeld, dat vergelijkbaar is met de ingezetenenheffing van de waterschappen. Aan een derde optie, de heffing van gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting, zijn veel praktische en politieke problemen verbonden. Dat het wel kan, bewijzen onder andere onze zuiderburen, die dergelijke opcenten al jaren kennen, zo op het oog zonder veel problemen. De Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden serveert zowel een lokale ingezetenenheffing als gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting af, zonder daar goede redenen voor te geven. Wel adviseert de commissie tot invoering van een negatieve heffingskorting. Bij deze kruising tussen een ingezetenenheffing en opcenten op de inkomstenbelasting ontvangen gemeenten een zelf te bepalen percentage van de algemene heffingskorting die hun ingezetenen claimen voor de inkomstenbelasting. Belastingplichtigen woonachtig in de gemeente ontvangen dus een lagere heffingskorting. Het voordeel boven een gewone ingezetenenheffing is dat in dit geval alleen personen met een fiscaal inkomen betalen. Mensen met een (heel) laag inkomen betalen bovendien een kleiner bedrag. Daar staat tegenover dat de bestaande praktische bezwaren tegen gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting deels ook voor de negatieve heffingskorting gelden.¹⁸ Door gebruik te maken van het al bestaande kwijtscheldingsbeleid kan ook een simpele ingezetenenheffing worden toegespitst op huishoudens die over de middelen beschikken om haar op te

17 Zie bijvoorbeeld Allers (2010).

18 Zie voor die bezwaren: Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004).

brenghen. Dit lijkt een minder gecompliceerd alternatief dan dat wat is vervat in het commissie-voorstel.

De invoering van rekeningrijden is door de val van het kabinet-Balkenende IV opnieuw op de lange baan geschoven. Mocht het er ooit toch nog van komen dan zal vermoedelijk tegelijkertijd de motorrijtuigenbelasting stapsgewijs worden afgeschaft. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting te heffen, waarmee de enige provinciale belasting van betekenis vervalt. Hiervoor ligt nog geen alternatief klaar. De Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden adviseert om provincies de mogelijkheid te geven opcenten te heffen op de kilometerheffing. Daar is op theoretische gronden zeker iets voor te zeggen, maar de politieke haalbaarheid van dit voorstel moet niet hoog worden geschat. Een bezwaar is dat – net als bij de bestaande opcenten op de motorrijtuigenbelasting – ruwweg een kwart van de inwoners, te weten zij die geen auto hebben, niet bijdragen. Eerder formuleerde de Commissie-Boorsma voorstellen op dit terrein.¹⁹

4.5 Ontwikkelingen bij de waterschapsheffingen

4.5.1 Veranderingen

De waterschappen vormen een afzonderlijke bestuurslaag. Hun financiering wijkt af van die van gemeenten en provincies. Waterschappen ontvangen namelijk geen algemene uitkering uit een waterschapsfonds, zoals gemeenten en provincies een uitkering ontvangen uit het gemeentefonds, respectievelijk het provinciefonds. Het waterschapswerk wordt dan ook grotendeels bekostigd uit de opbrengst van eigen door de waterschappen opgelegde heffingen. Zij worden voornamelijk geheven op basis van de Waterschapswet.²⁰ Deze wet is recent gemoderniseerd. Dit heeft ingrijpende gevolgen gehad voor het belastingstelsel van de waterschappen.

Binnen de waterschapsheffingen valt ruwweg onderscheid te maken tussen heffingen waarvan de opbrengst wordt ingezet om transport en zuivering van afvalwater te financieren en heffingen waarvan de opbrengst bestemd is om de kosten van dijkonderhoud (waterkering), peilbeheer (waterkwantiteitsbeheer), en (vaar)wegenonderhoud te bekostigen. Dit onderdeel bespreekt de recente veranderingen in de financieringsstructuur van de waterschappen en de vraag welke gevolgen dit voor belastingbetalers heeft gehad.

4.5.2 Situatie voor 2009

Tot 2009 was de oude Waterschapswet van kracht. De kosten gemoeid met het transport en de zuivering van afvalwater en de bewaking van de kwaliteit van het oppervlaktewater werden bestreden uit de opbrengst van een afzonderlijke verontreinigingsheffing. Voor deze heffing gold het principe 'de vervuiler betaalt': wie meer vervuilende stoffen loosde (uitgedrukt in vervuilingseenheden) betaalde een hoger bedrag. In de praktijk werden huishoudens voor een vast bedrag aangeslagen. Een eenpersoonshuishouden betaalde het bedrag voor één vervui-

¹⁹ Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002).

²⁰ Eén heffing, de verontreinigingsheffing die wordt betaald door huishoudens en bedrijven die direct lozen op het oppervlaktewater, is geregeld in de Waterwet. Deze heffing laten wij hier verder buiten beschouwing.

lingseenheid, een meerpersoonshuishouden (twee of meer leden) voor drie vervuilingseenheden. Dijkonderhoud, waterpeil en (vaar)wegenbeheer werden gefinancierd door de kosten om te slaan over belanghebbenden. Er werden drie groepen belanghebbenden onderscheiden:

- ingezetenen: de inwoners van het waterschapsgebied;
- gebouwd: eigenaren van gebouwen;
- ongebouwd: eigenaren van onbebouwde grond.²¹

De kosten werden verdeeld tussen deze drie groepen op basis van het principe: belang – betaling – zeggenschap

Wie een groter belang hadden bij de uitvoering van een waterschapstaak, betaalden meer voor die taak en hadden dienovereenkomstig meer te zeggen in het waterschapsbestuur. Tot het begin van dit millennium hanteerden alle waterschappen in grote lijnen dezelfde methode om het belang van de onderscheiden categorieën te bepalen. De kosten die samenhangen met waterkeringen (dijkonderhoud) werden toegedeeld op basis van bevolkingsdichtheid (aantal ingezetenen) en economische waarde van het eigendom (gebouwd en ongebouwd). De kosten van het waterkwantiteitsbeheer (peilbeheer) werden verdeeld op basis van de mate waarin ingezetenen volgens het waterschapsbestuur afhankelijk waren van een juist beheer. De overige kosten werden omgeslagen over gebouwd en ongebouwd op basis van het kostenveroorzakingsprincipe: het waterschap bepaalde achteraf in welke mate gebouwd en ongebouwd de kosten voor het peilbeheer hadden veroorzaakt. Hier bestonden lastig te doorgronden rekenmethoden voor. Deze manier van kostentoedeling stond dan ook bekend als ondoorzichtig. Mede om die reden werd gezocht naar een andere methode om de kosten te verdelen.

In 2001 stelde het Hoogheemraadschap van Delfland met goedkeuring van de provincie Zuid-Holland een nieuwe kostentoedelingsverordening vast op basis van nieuw ontwikkelde uitgangspunten. Een wijziging was dat alle kosten via dezelfde methode werden verdeeld. Het ingezetenenaandeel werd voor alle taken vastgesteld op basis van de bevolkingsdichtheid, het aandeel van gebouwd en ongebouwd op basis van de economische waarde van grond (ongebouwd) en gebouwen (gebouwd). De nieuwe methode leidde ertoe dat eigenaren van gebouwen en ingezetenen een groter deel van de kosten gingen betalen, ten gunste van ongebouwd.²² Dit zou volgens het waterschap ook voor de hand liggen, omdat er steeds meer taken zijn die een algemeen belang dienen (wat volgens het waterschapsbestuur betaald diende te worden door ingezetenen) en/of die liggen op het gebied van stedelijk waterbeheer, waarvan dus met name eigenaren van gebouwen profiteren. Tussen 2001 en 2008 is een toenemend aantal waterschappen overgestapt op deze methode-Delfland, of heeft elementen van deze methode geadopteerd.

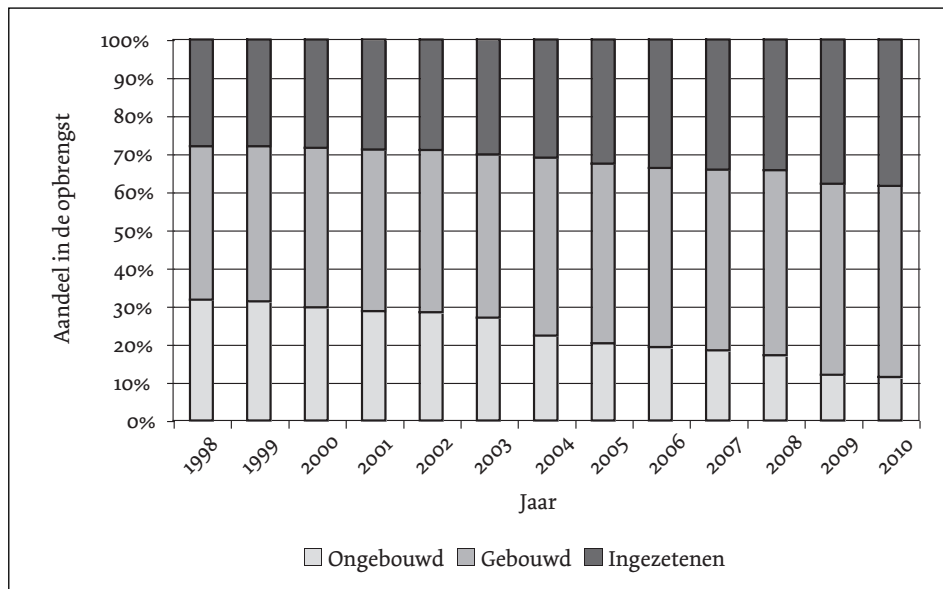
Het wekt daarom geen verwondering dat het aandeel van ingezetenen en gebouwd in de totale opbrengst van de in heel Nederland geheven waterschapsbelastingen is gestegen, en dat van ongebouwd is gedaald (zie figuur 4.6). In 1998 bedroeg het aandeel van de ingezetenenomslag 28 procent van de totale opbrengst uit de omslagen. In 2008 was dit gegroeid tot 34 procent. Het aandeel van de eigenaren van gebouwen in de totale opbrengst nam toe van bijna

21 Daarnaast kon een afzonderlijke heffing worden opgelegd aan pachters van grond. Omdat dit vrijwel niet voorkwam, blijft deze heffing hier verder buiten beschouwing.

22 Hoeben (2003).

40 procent in 1998 tot bijna 50 procent in 2008. In 1998 was 31 procent van de opbrengst afkomstig van de eigenaren ongebouwd. In 2008 was hun aandeel gedaald tot 17 procent.²³

Figuur 4.6 Aandeel belangencategorieën in totale opbrengst waterschapsomslagen



4.5.3 Veranderingen door de Wet modernisering waterschapsbestel

Op landelijk niveau loopt al sinds het einde van de jaren negentig een discussie over gewenste aanpassingen van de Waterschapswet. Nadat diverse rapporten waren uitgebracht en een Interdepartementaal Beleidsonderzoek was gepubliceerd (in februari 2004) heeft de volksvertegenwoordiging in 2008 ingestemd met de Wet modernisering waterschapsbestel. Deze wet, die geldt met ingang van 2009, heeft de financiering van de waterschappen op een aantal punten veranderd.

Ten eerste is de vroegere verontreinigingsheffing vervangen door een zuiveringsheffing. Deze nieuwe zuiveringsheffing dekt minder kosten dan de oude verontreinigingsheffing, namelijk alleen de kosten van transport en zuivering van afvalwater. De kosten die te maken hebben met de kwaliteit van het oppervlaktewater worden voortaan gedekt uit de opbrengst van andere heffingen. Het tarief van de zuiveringsheffing is dan ook lager dan het tarief van de oude verontreinigingsheffing.

Een tweede verandering is dat de afzonderlijke heffingen voor waterkering (dijkonderhoud), waterkwantiteitsbeheer (peilbeheer) en vaarwegenbeheer zijn vervangen door één watersysteemheffing. De waterschappen die wegen in beheer hebben mogen ervoor kiezen de

²³ Enkele waterschappen hanteerden een afzonderlijke heffing voor pachters. Omdat de opbrengst gering was, blijft zij hier buiten beschouwing. In 2009 en 2010 bestaat inmiddels een afzonderlijke heffing voor eigenaren van natuurgrond. Omdat de opbrengst gering is (minder dan 1 procent van de totale opbrengst) is dit niet weergegeven in figuur 4.6.

kosten te dekken uit de opbrengsten van de watersysteemheffing, maar zij mogen hier ook een afzonderlijke heffing voor instellen.

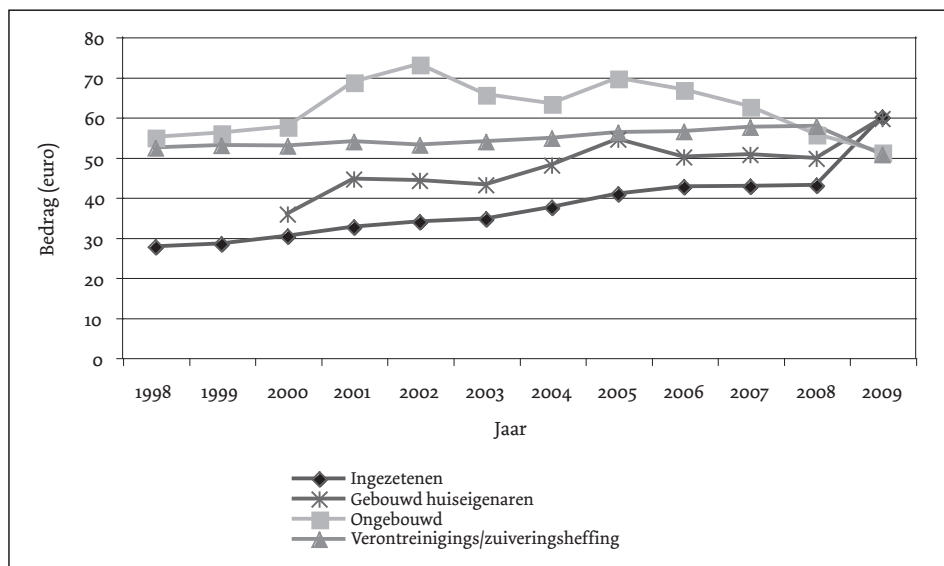
Een derde verandering is dat een nieuwe belangencategorie wordt onderscheiden. Eigenaren van natuurgrond betalen met ingang van 2009 een afzonderlijke heffing.

Een laatste verandering behelst dat wettelijk is vastgelegd hoe de kosten die worden gedekt uit de watersysteemheffing en (in voorkomende gevallen) de afzonderlijke heffing voor het wegenbeheer moeten worden toegeëld aan de belangencategorieën. De vrijheid die waterschappen nog hadden op dit gebied is hierdoor grotendeels vervallen. De wettelijk vastgelegde methode komt in grote lijnen overeen met de hiervoor al besproken methode-Delfland.

4.5.4 Lastenverschuiving als gevolg van nieuwe wetgeving

In 2009 zijn voor het eerst tarieven vastgesteld op basis van de gewijzigde wetgeving. De nieuwe heffingsstructuur en de daaruit voortvloeiende lastenverschuiving leidden tot enige ophef in de media en tot vragen in de Tweede Kamer. Voor beter inzicht laat figuur 4.7 zien hoe de tarieven van de belangrijkste waterschapshoeffingen tussen 1998 en 2009 zijn veranderd.²⁴

Figuur 4.7 Gemiddelde tarieven van waterschapshoeffingen tussen 1998 en 2009 (prijspeil 2009)



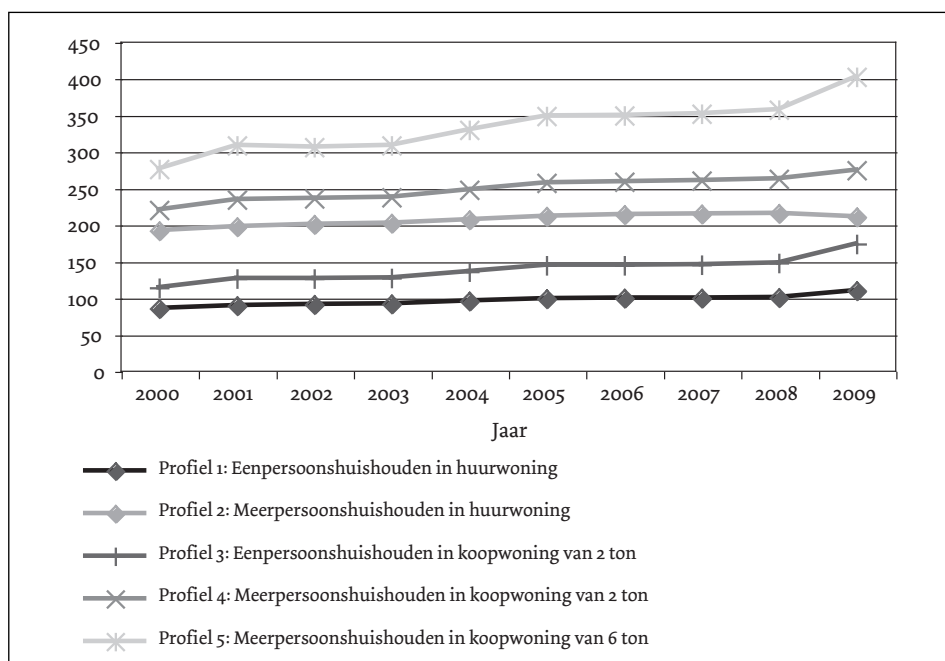
Noot: De omslag gebouwd is berekend op basis van de gemiddelde WOZ-waarde van woningen. De omslag ongebouwd betreft het bedrag per hectare; de ingezetenenheffing het bedrag per huishouden en de verontreinigings-/zuiveringsheffing het bedrag per vervuilingseenheid.

24 De omslag gebouwd werd tot 2009 uitgedrukt als een vast bedrag per € 2.500 euro van de WOZ-waarde en daarna als percentage van de WOZ-waarde. Omdat deze tarieven niet van jaar tot jaar vergelijkbaar zijn door de veranderde grondslag en om de bedragen vergelijkbaar te maken met de overige tarieven, vermelden wij welk bedrag huishoudens gemiddeld betaalden. De heffing is berekend op basis van de gemiddelde WOZ-waarde per waterschap.

Bij een aantal tarieven is van 2008 op 2009 sprake van een duidelijke trendbreuk. De verschuldigde verontreinigingsheffing stijgt tussen 1998 en 2008 geleidelijk met gemiddeld 0,9 procent per jaar.²⁵ In 2009 daalt het tarief als gevolg van de nieuwe wetgeving met 12,5 procent. De ingezetenenheffing stijgt tussen 1998 en 2008 met gemiddeld 4,5 procent per jaar, in 2009 stijgt het tarief als gevolg van de nieuwe wetgeving met 40 procent. De heffing gebouwd kent een vergelijkbare ontwikkeling: tussen 2000 en 2008 stijgt het bedrag dat een woningeigenaar betaalt gemiddeld met 4,4 procent per jaar, van 2008 op 2009 met 24 procent. De heffing ongebouwd stijgt van 1998 op 2008 met gemiddeld 1 procent per jaar. In 2009 zakt het tarief met 12 procent. Deze mutatie wijkt minder af dan de ontwikkeling van de overige tarieven: tussen 2005 en 2008 daalt het tarief van de heffing ongebouwd gemiddeld met 7 procent per jaar.

De nieuwe wetgeving heeft dus aanzienlijke gevolgen voor de verschillende tarieven. De meeste belastingbetalers ontvangen een aanslag voor meer dan één heffing. Het is daarom op basis van alleen de tariefontwikkeling niet duidelijk welk effect de nieuwe wetgeving heeft op de verdeling van de lastendruk. Om hier enig zicht in te geven toont figuur 4.8 de ontwikkeling van de waterschapslasten voor vijf voorbeeldhuishoudens.²⁶

Figuur 4.8 Gemiddelde waterschapslasten voor huishoudens tussen 2000 en 2009 (prijspeil 2009, peildatum WOZ-waarde 2008)



25 De bedragen in dit onderdeel zijn uitgedrukt in prijzen van 2009. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

26 In de voorbeeldberekeningen in dit onderdeel worden WOZ-waarden gehanteerd. De genoemde WOZ-waarden hebben als peildatum 1 januari 2008. Om de lastendruk in eerdere jaren te berekenen zijn deze WOZ-waarden gecorrigeerd voor de gemiddelde waardeontwikkeling van woningen en niet-woningen.

Huishoudens in een huurwoning betalen ingezetenenheffing en verontreinigingsheffing (vanaf 2009: zuiveringsheffing). Huishoudens met een koopwoning betalen daarnaast de heffing gebouwd. Omdat de tarieven van deze drie heffingen tussen 1998 en 2008 gemiddeld zijn verhoogd, zijn alle huishoudens ook meer aan het waterschap gaan betalen. De gemiddelde jaarlijkse stijging is het laagst voor meerpersoonshuishoudens in een huurwoning (1,1 procent per jaar) en met gemiddeld 3,3 procent per jaar het hoogst voor een eenpersoonshuishouden in een goedkopere koopwoning. De lastenontwikkeling van 2008 op 2009 loopt uiteen. Zij blijkt samen te hangen met het soort huishouden: meerpersoonshuishoudens zijn beter af dan eenpersoonshuishoudens. Een eenpersoonshuishouden in een huurwoning draagt in 2009 gemiddeld 9,4 procent meer af aan het waterschap dan in 2008. Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2009 juist minder dan in 2008 (gemiddeld bedraagt de lastenverlichting 2,3 procent). Ook voor huishoudens met een koopwoning maakt de gezinssamenstelling verschil: een eenpersoonshuishouden in een huis van twee ton betaalt in 2009 18 procent meer dan in 2008, voor een meerpersoonshuishouden in een dergelijk huis bedraagt de lastenstijging 4,5 procent.

Dit verschil in de lastenontwikkeling voor een- en meerpersoonshuishoudens is een gevolg van het feit dat het tarief van de zuiveringsheffing is verlaagd ten opzichte van het tarief in 2008. Omdat meerpersoonshuishoudens drie keer zo veel betaalden als eenpersoonshuishoudens, bezorgde de tariefverlaging de eerste categorie huishoudens het grootste voordeel. Het tarief van de ingezetenenheffing en de heffing gebouwd is tegelijkertijd verhoogd. Deze verhoging staat los van de omvang van het huishouden. De verhoging van de ingezetenenheffing wordt dus voor meerpersoonshuishoudens in een huurwoning gecompenseerd door een verlaging van de zuiveringsheffing, maar voor eenpersoonshuishoudens niet. Voor meerpersoonshuishoudens in duurdere woningen (WOZ-waarde 6 ton) is sprake van een grotere lastenverzwaring: zij betalen in 2009 ruim 12 procent meer dan in 2008, doordat zij ook een aanzienlijk hoger bedrag betalen voor de heffing gebouwd.

Een andere groep belastingbetalers bestaat uit de eigenaren van grond. Zowel agrariërs als eigenaren van natuurground dragen waterschapsheffingen af. Eigenaren van natuurground betaalden tot 2009 de heffing ongebouwd. In 2010 betalen zij een nieuwe heffing, de heffing natuur. Het tarief van de heffing natuur is veel (meer dan 90 procent) lager dan het tarief van de heffing ongebouwd, waardoor eigenaren van natuurground vanaf 2009 dus een veel lager bedrag kwijt zijn dan voorheen.

Agrariërs betalen de heffing ongebouwd, verontreinigingsheffing en over het algemeen een heffing gebouwd. Gemiddeld zijn de waterschapslasten voor veel agrariërs per saldo gedaald. Er zijn echter grote verschillen tussen de waterschappen in de tariefontwikkeling, waardoor agrariërs in sommige waterschappen (vooral in West-Nederland) in 2009 juist meer zijn gaan betalen dan in 2008.

Een laatste groep belastingbetalers bestaat uit niet-agrarische bedrijven. Zij betalen behalve verontreinigingsheffing een heffing gebouwd. Het tarief van de eerstgenoemde heffing daalt gemiddeld van 2008 op 2009, het tarief van de heffing gebouwd is gemiddeld gestegen. Dit maakt de verandering van de lastendruk voor ondernemingen afhankelijk van de WOZ-waarde van de bedrijfsopstallen en de mate waarin zij vervuild water lozen. De hoogte van de verontreinigingsheffing hangt immers samen met de veroorzaakte watervervuiling. Omdat het bedrag per vervuilingseenheid van 2008 op 2009 daalt, zien grote vervuilers hun lasten sterker

dalen dan kleinere vervuilers. Een onderneming met bedrijfsgebouwen met bijvoorbeeld een WOZ-waarde van 2,4 mln euro die wordt aangeslagen voor 10 vervuilingseenheden betaalt gemiddeld 10,6 procent meer. Een grotere onderneming met bedrijfsgebouwen ter WOZ-waarde van 12 mln euro die een aanslag ontvangt voor 450 vervuilingseenheden betaalt gemiddeld 7,8 procent minder aan het waterschap. Het lijkt onwaarschijnlijk dat deze mutaties in verschuldigde heffingen de wetgever bij de modernisering van de Waterschapswet voor ogen hebben gestaan.

Literatuur

- Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002), *Financiële slagkracht van de provincies*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- Allers, M.A. (2010), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), 12-19
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armlslag voor gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap No. 239, Deventer: Kluwer
- Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (1992), *Belastingen omlaag, Rapport van de Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Hoeben, C. (2003), *Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij de waterschappen*. COELO-rapport 3-03, Groningen: COELO
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, 20 januari, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Overzicht specifieke uitkeringen 2004*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Overzicht specifieke uitkeringen 2007*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009a), *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2009*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009b), *Septembercirculaire gemeentefonds 2009*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Raad voor de financiële verhoudingen (2007), *Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv
- Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004), *Anders gestuurd, beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht*, Den Haag: z.u.
- Tweede Kamer (2005–2006), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 30 300 B, nr. 23
- Tweede Kamer (2007–2008), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008. Verslag van een schriftelijk overleg*, 31 200 B, nr. 5

- Tweede Kamer (2008–2009), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2010. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 32 123 B, nr. 3
- Tweede Kamer (2009–2010a), *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, Motie van de leden Spekman en Blanksma-Van den Heuvel*, 24 515, nr. 181
- Tweede Kamer (2009–2010b), *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Rapport. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*, 32 249, nr. 2