

Trends in lokale belastingen

Mw. mr. A.P. Monsma*

Wat is 'in' en wat is 'uit' op het gebied van de lokale belastingen? In dit artikel een overzicht van de trends.

Kostenverhaal voor specifieke voorzieningen voor ondernemers

In de praktijk blijkt er bij ondernemers behoefte te bestaan aan extra voorzieningen in het gebied waar ze hun onderneming drijven. Hierbij valt te denken aan extra veiligheidsmaatregelen op industrieterreinen (bijvoorbeeld camera's of slagbomen) of aan promotie-activiteiten in winkelgebieden (bijvoorbeeld reclame of evenementen). Deze voorzieningen behoren niet tot het standaardniveau van voorzieningen dat de gemeente aanbiedt.

Als de ondernemers deze voorzieningen en activiteiten zelf regelen, bestaat het risico dat niet alle ondernemers die ervan profiteren meebetalen (free riders). Niet iedere ondernemer is immers lid van een ondernemersvereniging en een betaling valt dan niet af te dwingen. De gemeente kan wel betalingen afdwingen door middel van belastingen. De ondernemersvereniging vraagt daarom vaak hulp aan de gemeente om de betaling te regelen.

De gemeente staat hierbij een aantal (belasting-) instrumenten ter beschikking.¹

Baatbelasting

Tot voor kort werd de baatbelasting (artikel 222 van de Gemeentewet) wel gebruikt voor het verhalen van kosten van voorzieningen die de gemeente liet aanleggen. Het gaat daarbij om voorzieningen van stoffelijke aard, zoals nieuwe bestrating, verlichting, prullenbakken en groenvoorzieningen. Reclame en evenementen vallen hier dus niet onder. Door ontwikkelingen in de jurisprudentie is het gebruik van de baatbelasting voor een reeks van bovengenoemde voorzieningen echter niet meer mogelijk.²

BIZ-bijdrage

Een ander instrument dat de gemeente ter beschikking staat is de BIZ-bijdrage (heffing voor Bedrijven-Investerings-Zones). Op grond van de tijdelijke Experimentenwet BI-zones³ kan een gemeente op verzoek van de ondernemers een

heffing instellen. De inkomsten uit de heffing worden middels een subsidie in een fonds gestort, van waaruit projecten worden bekostigd. In de wet zijn diverse waarborgen opgenomen. Zo kan pas tot instelling van de heffing worden overgegaan, als er voldoende draagvlak is onder de ondernemers. Met betrekking tot de draagvlakmeting zijn strikte eisen opgenomen. Daarnaast moet er een vereniging of stichting zijn waarmee de gemeente een subsidie-overeenkomst kan sluiten. Hierin wordt onder meer vastgelegd waaraan de gelden besteed gaan worden. In de Experimentenwet zijn inhoudelijke voorwaarden gesteld aan de bestedingsdoelen; het moet gaan om activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van de leefbaarheid, veiligheid, ruimtelijke kwaliteit of een ander mede publiek belang in de openbare ruimte van de BI-zone (kortweg: 'schoon, heel en veilig'). Op dit moment zijn er landelijk de nodige experimenten gaande.⁴ Rotterdam kent inmiddels 5 BI-zones: Berge Dorpsstraat, Lusthofstraat, Nieuwe Binnenweg, Van Oldenbarneveltstraat en Witte de Withkwartier.⁵

Algemene belastingen omvormen tot bestemmingsheffing

In de praktijk worden ondernemersfondsen ook wel gevoed door het bestemmen van de opbrengst van een (bestaande of nieuw in te voeren) algemene belasting.

Dat de gemeente een algemene belasting mag omvormen tot een bestemmingsheffing en deze mag beperken tot een gedeelte van de gemeente blijkt uit een arrest uit 2000. De gemeenteraad van Hellendoorn had besloten dat de opbrengst van de hondenbelasting besteed zou worden aan voorzieningen voor honden, zoals de aanleg van hondenuitlaatplaatsen. Omdat die voorzieningen alleen binnen de bebouwde kom werden aangelegd, werd de hondenbelasting ook alleen maar geheven ter zake van binnen-de-bebouwde-kom-honden en niet van buiten-de-bebouwde-kom-honden. Dit werd goedgekeurd door de Hoge Raad.⁶

Voor het voeden van een ondernemersfonds wordt momenteel vaak de reclamebelasting gebruikt. De reclamebelasting wordt alleen ingevoerd in het gebied waarin de voorzieningen voor de ondernemers zullen worden getroffen door het ondernemersfonds en de opbrengst van de reclamebelasting wordt (evt. na aftrek van kosten) ge-

stort in dat ondernemersfonds. Het instrumentele gebruik van de reclamebelasting is goedgekeurd in Doetinchem⁷, Middelburg⁸, Goes⁹ en Horst aan de Maas¹⁰. In Hoorn is dergelijk gebruik afgekeurd door Rechtbank Alkmaar wegens détournement de pouvoir.¹¹ In Veendam is de omvorming tot bestemmingsheffing op zich wel goedgekeurd, maar is de verordening onverbindend geacht wegens strijd met het gelijkheidsbeginsel.¹²

Uit de uitspraken blijkt, dat er op moet worden gelet dat de heffing niet onredelijk of willekeurig is (i.s.m. de beginselen van behoorlijke wetgeving en bestuur). Zo moet iedere ondernemer die profijt heeft van de voorzieningen in de heffing worden betrokken. De gemeente moet het gebied waarbinnen reclamebelasting geheven wordt dus niet te klein afbakenen. Ook moet bedacht worden, dat een ondernemer de reclamebelasting zou kunnen 'ontduiken', door geen reclame meer aan zijn gevel te bevestigen.

In andere gemeenten is gekozen voor een gemeentebreed ondernemersfonds. In die gevallen wordt doorgaans een tarief voor niet-woningen van de onroerendezaakbelasting verhoogd. De meeropbrengst wordt dan in het ondernemersfonds gestort. Dit gebeurt momenteel in de gemeenten Arnhem, Gouda, Leeuwarden, Leiden, Lisse, Assen, Delft, Groningen, Katwijk en Meppel.¹³

Bezuinigingen

Gemeenten hebben de laatste jaren steeds meer taken gekregen, maar vaak zonder de bijbehorende 'zak met geld' voor de uitvoering. De vraag is dan hoe de gemeente dit moet bekostigen.¹⁴ Kort gezegd zijn er twee oplossingen: a. het zorgen voor meer inkomsten (bijvoorbeeld door het verhogen van belastingen en heffingen); en b. het zorgen voor minder uitgaven (bijvoorbeeld door het besparen op uitvoeringskosten).¹⁵ Het is aan de gemeenteraden een keuze te maken uit (een combinatie van) de mogelijke oplossingen.

Verhogen van belastingen en heffingen

De gemeenteraad kan ervoor kiezen de tarieven van bestaande belastingen en heffingen te ver-

* Werkzaam bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL). Anneke verzorgt levens gastcolleges voor het vak Heffingen Lokale Overheden.

1 ESBL-collega mr. Arjen Schep rondt over dit onderwerp binnenkort zijn proefschrift af. Behalve de genoemde fiscale instrumenten bestaat ook de mogelijkheid van privaatrechtelijk kostenverhaal middels het sluiten van een exploitatie-overeenkomst op grond van de Grondexploitatiewet.

2 Hoge Raad 7 mei 2010, nr. 08/04358, L.J.N.: BK8611, BNB 2010/231 (Breda III), Hoge Raad 11 juni 2010, nr. 09/01161, L.J.N.: BM7234, BNB 2010/232 (Hengelo) en Hoge Raad 28 januari 2011, nr. 10/00769, L.J.N.: BP2135 (Sittard-Geleen).

3 Per 19 maart 2009 inwerking getreden, Stb. 2009, 165 en 166. Het experiment zou eerst op 1 mei 2011 aflopen, maar is door de minister verlengd tot 1 januari 2012; zie <www.rijkssoverheid.nl> en <www.vng.nl>.

4 Zie <www.biz-nl.nl>.

5 Zie <www.rotterdam.nl/draagvlakmetingbiz2011> en <www.rotterdam.nl/uitslagstemrondefeb2011>.

6 Hoge Raad 21 juni 2000, nr. 33 816, L.J.N.: AA6253, BNB 2000/272.

7 Hof Arnhem 14 september 2010, nr. 10/00057, L.J.N.: BN8815.

8 Hof Den Haag 25 augustus 2009, nr. 08/00102, L.J.N.: BN5744.

9 Rechtbank Middelburg 1 juli 2010, nr. 09/367, L.J.N.: BN0064.

10 Rechtbank Roermond 15 oktober 2010, nr. 09/549, L.J.N.: BO1201.

11 Rechtbank Alkmaar 25 november 2010, nrs. 09/2927, 10/417, 10/97, 09/3017, 10/126, en 09/3105, L.J.N.: BO5030, BO8986, BO8181, BO5033, BO8171 en BO8990.

12 Hof Leeuwarden 1 oktober 2010, nr. 10/00022, L.J.N.: BN9480.

13 Zie <www.ondernemersfonds.nl> voor meer informatie.

14 Zie ook D.J. Vecht, 'Rijk rijker, lokaal armer?' Verschuiving van belastingdruk van het Rijk naar gemeenten', Het Register 2011/3, p. 8 en A.P. Monsma, 'Ontwikkelingen op het gebied van de lokale belastingen', WFR 2011, p. 214.

15 Andere voorbeelden zijn het schrappen van taken, het bijspijzen van diensten, het schrappen van subsidieregelingen, het verkopen van bezittingen en meer lenen.

hogen. Zo kan hij de onroerendezaakbelastingen bijvoorbeeld verhogen. De gemeenteraad zal hier over het algemeen terughoudend in zijn, zeker in tijden van economische crises. Men wil de eigen burgers en bedrijven niet onnodig zwaar belasten. Bij de heffing van leges (betalingen voor gemeentelijke dienstverlening, zoals vergunningverlening en paspoortverstrekking) bestaat de trend om – preciezer dan voorheen – de kosten van de dienstverlening in kaart te brengen. Zo kunnen de kosten beter worden neergelegd bij de veroorzaker, namelijk de aanvrager van de dienst. Gevolg is, dat voor sommige diensten de tarieven omlaag gaan en voor andere juist omhoog.

Bij de rioolheffing komen de laatste jaren sterk stijgende tarieven voor. Dit komt doordat de riolering die een aantal decennia geleden is aangelegd inmiddels aan vervanging toe is. Die vervanging kost, mede vanwege de aangescherpte technische eisen en de grotere bevolkingsdichtheid, een hoop geld. Behalve het verhogen van bestaande belastingen kan ook gedacht worden aan het invoeren van nieuwe belastingen. De gemeente mag echter slechts die heffingen invoeren, die zijn genoemd in de Gemeentewet of in een andere wet in formele zin. Zelf nieuwe belastingen verzinnen zit er dus niet in.

Besparen op uitvoeringskosten

Bij de uitvoering van taken kan soms door efficiënter te werken, door schaalvergroting of door samen te werken bespaard worden op kosten.¹⁶ Zo kunnen buurgemeenten bijvoorbeeld samenwerken bij de afvalinzameling.

Ook op het gebied van de belastingheffing gebeurt dit. De afgelopen jaren zijn er diverse uitvoeringsorganisaties opgericht die uitvoerende (belasting)taken van gemeenten en waterschappen overnemen.¹⁷ De samenwerking vindt over het algemeen plaats tussen gemeenten die bij elkaar in de buurt liggen. Soms doet ook een waterschap uit de buurt mee. De gemeenten en waterschappen binnen het samenwerkingsverband bepalen nog steeds zelf welke belastingen zij invoeren en welke tarieven zij hanteren. Wel wordt samengewerkt bij bijvoorbeeld de WOZ-waardering, het versturen van de aanslagen, het inrichten van callcenters, het redigeren en publiceren van belastingverordeningen en de invordering van de belastingen.

Overigens is schaalvergroting bij gemeenten door herindelingen over een langere periode gezien, de trend. Een eeuw geleden waren er zo'n 1100 gemeenten, nu zijn nog slechts zo'n 400.¹⁸

Trends in de WOZ

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken

(Wet WOZ). Ze bepalen elk jaar de waarde van alle onroerende zaken binnen hun grenzen. Deze WOZ-waarde wordt van oudsher gebruikt voor gemeentelijke belastingen (m.n. de onroerendezaakbelastingen), waterschapsheffingen en het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting van het Rijk. De trend is echter, dat de WOZ-waarde steeds meer wettelijke toepassingen krijgt. Zo wordt de WOZ-waarde inmiddels ook gebruikt voor de schenk- en erfbelasting¹⁹, de beperking van afschrijving op gebouwen in de winstfeer²⁰ en bij de bestrijding van hypotheekfraude²¹. De invoering van de Basisregistratie WOZ draagt bij aan de bredere toepasbaarheid van de WOZ-waarde. In de Basisregistratie WOZ moeten gemeenten de WOZ-waarde met enkele bijbehorende gegevens (zoals het adres) registreren. Vervolgens kunnen door de minister bij amvb gebruikers worden aangewezen, die officieel toegang krijgen tot deze basisregistratie voor een bepaald doel. De verwachting bestaat derhalve, dat de WOZ-waarde in de toekomst voor nog meer doelen gebruikt zal gaan worden.²²

Een andere, al langer gaande trend in de WOZ is het modelmatig waardebepalen. De waardering van de onroerende zaken geschiedt niet meer zoals vroeger door taxateurs die op papier berekeningen maken en de onroerende zaken buiten fysiek gaan bekijken, maar geschiedt voornamelijk met behulp van computerberekeningen. Op ict-gebied worden steeds nieuwe mogelijkheden ontwikkeld, zoals het incorporeren van 3d-foto's van de onroerende zaken in het waarderingssysteem. De in het kadaster geregistreerde verkopen komen automatisch in het systeem terecht en ook oppervlakte, inhoud en omgevingsfactoren zijn geregistreerd. Door middel van computermodellen kan de waarde inmiddels steeds nauwkeuriger bepaald worden en ter controle kan de taxateur veel gegevens van achter zijn bureau raadplegen. De ouderwetse taxateur is hiermee een uitstervend ras.

Overige ontwikkelingen

Tot slot nog twee recente overige ontwikkelingen op het gebied van de lokale belastingen.

Lokale belastingen BES-eilanden

Allereerst noem ik de invoering van een eigen lokaal belastingstelsel op de zogenoemde BES-eilanden (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), die per 10 oktober 2010 (ieder afzonderlijk) een openbaar lichaam zijn geworden van Nederland. In verband met de staatkundige veranderingen moest ook de belastingwetgeving worden aangepast, waaronder het fiscale stelsel voor de lokale heffingen. Met de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint



Eustatius en Saba (Wet FinBES) is dit gebeurd.²³ Bij het ontwerpen van deze wet is gekeken naar het stelsel van de Nederlandse gemeentelijke belastingen en er zijn daarom sterke overeenkomsten met de gemeentelijke belastingwetgeving in Nederland.

De lokale belastingen die op grond van de Wet FinBes op de BES-eilanden mogen worden ingevoerd zijn: grondbelasting (vergelijkbaar met de Nederlandse onroerendezaakbelastingen), toeristenbelasting, verhuurautobelasting, motorrijtuigenbelasting, kansspelbelasting, hondenbelasting, precariobelasting, havenbelasting en rechten.²⁴ De keuze voor de toegestane soorten lokale belastingen is mede bepaald door de tot dan toe geldende belastingen op de eilanden. Hierdoor zijn er ook verschillen met het Nederlandse stelsel ontstaan. Zo mogen de BES-eilanden een verhuurautobelasting, motorrijtuigenbelasting, kansspelbelasting en havenbelasting heffen, maar mogen zij geen baatbelasting, rioolheffing, roerende ruimtebelasting, vermakelijkheden-retributie, forensenbelasting, reclamebelasting, afvalstoffenheffing en parkeerbelasting heffen zoals de Nederlandse gemeenten.

Wetsvoorstel afvalstoffenheffing bij kamerverhuur

In de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aangenomen, dat regelt dat bij kamerverhuur niet de kamerbewoner (de gebruiker) wordt aangeslagen voor de afvalstoffenheffing, maar de huisbaas (de eigenaar).²⁵ Tot nu toe is vaak één kamerbewoner – meestal de degene die er het langst woont – de pineut omdat hij als belastingplichtige wordt aangewezen en zelf de belasting moet zien te verdelen over hemzelf en zijn huisgenoten. Als de Eerste Kamer het wetsvoorstel aanneemt, betekent dit dus goed nieuws voor studenten en andere kamerbewoners. Wel mag de eigenaar de afvalstoffenheffing doorberekenen in de huurprijs, voor zover de huurprijswetgeving daar tenminste ruimte voor biedt.

¹⁹ Wet van 17 december 2009 tot wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingwetten, Stb. 2009, nr. 564, per 1 januari 2010 in werking getreden.

²⁰ Wet werken aan winst, Stb. 2006, nr. 631, per 1 januari 2007 in werking getreden.

²¹ Wet overige fiscale maatregelen 2010, Stb. 2009, nr. 610 en Besluit van 23 december 2009 tot wijziging van enige fiscale uitvoeringsbesluiten en enkele andere besluiten, Stb. 2009, nr. 615, beide per 1 januari 2010 in werking getreden.

²² Zie ook G. Overkleef-Verburg, 'Over de WOZ-waarde en de overgang van een gesloten naar een open informatieregime', ESBL-brochure 13 (Symposium breder gebruik WOZ), p. 45.

²³ Wet van 17 mei 2010, Kamerstuknummer 31958

²⁴ Zie §2 en §3 van de Wet FinBes.

²⁵ Kamerstukken II en Kamerstukken I 2010-2011, 32 479. De vaste commissie in de Eerste Kamer heeft geen opmerkingen. De verwachting is dan ook, dat deze wet snel zal worden ingevoerd.

¹⁶ Er bestaat ook kritiek op de stelling dat schaalvergroting leidt tot kostenbesparing, zie bijvoorbeeld M.A. Allers, 'Gemeentelijke schaalvergroting levert geen geld op', ESB 2010, p. 341, <www.coelo.nl>.

¹⁷ Zie <www.vng.nl> en P. van der Zwan, 'Samenwerking belastingheffing en WOZ loont. Kwaliteit omhoog, kosten omlaag', VNG-magazine 2011, nr. 3, p. 25.

¹⁸ Per 1 januari 2011 zijn er 418 gemeenten. Zie voor meer informatie <www.vng.nl> en <www.cbs.nl>.