

Het strijkorkestje van de Titanic

Een vooruitblik op 2014 door een specialist lokale belastingen. Het zou kunnen gaan over een deelonderwerp van mijn promotieonderzoek waarin ik de toegenomen instrumentele mogelijkheden van gemeenten beschrijf om met opbrengsten van BIZ-bijdrage of reclamebelasting initiatieven in ondernemersgebieden te ondersteunen. Of over het feit dat ondanks ons geklaag over de uitvoering van de Wet woz, er in veel landen met afgunst naar wordt gekeken en deze bepaling van de heffingsmaatstaf door buitenlandse fiscalisten wordt betiteld als een van de modernste van Europa. Ik zou u daarmee zelfs in een goede nieuwjaarsstemming kunnen brengen, ware het niet dat bespreking van al deze onderwerpen veel weg zou hebben van het strijkorkestje dat muziek bleef maken tijdens het zinken van de Titanic in 1912. Een nobele poging om de aandacht af te leiden van het onvermijdelijke. De gemeentefinanciën lijken namelijk ook op een ijsberg af te sterven.

Het zal u niet ontgaan zijn: de rijksoverheid decentraliseert in 2015 de jeugdzorg, begeleiding, ondersteuning en verzorging uit de [Awbz](#) en de Participatiewet (combinatie van bijstand, sociale werkvoorziening en Wajong) naar gemeenten. De gedachte is dat zij door een integrale aanpak in staat zijn met minder geld betere zorg te bieden. De gemeenten dienen deze taken voor in totaal 2,9 miljard euro minder uit te voeren dan het Rijk beschikbaar had. Naast de andere opgelegde bezuinigingen berekende het COELO in september voor 2017 voor gemeenten een tekort van 6,1 miljard euro.

In tegenstelling tot het Rijk, moeten gemeenten hun begrotingen laten sluiten. Dit betekent vergroten van de inkomsten dan wel verkleinen van de uitgaven. Ofwel: lastenverzwaring of bezuiniging. De mogelijkheden voor lastenverzwaring zijn voor gemeenten zeer beperkt. De totale OZB-opbrengst, de grootste algemene gemeentelijke belasting, belooft zo'n 3 miljard euro. Zelfs een verdubbeling daarvan zou geen soelaas kunnen bieden. Bovendien geldt daarvoor een zogenoemde macro-norm: de tarieven van de OZB mogen op landelijk niveau niet meer stijgen dan 3,5% (percentage in 2013 en 2014). Collectieve overschrijding van de norm wordt een volgend jaar in mindering gebracht op het gemeentefonds. Gemeenten zijn voor het merendeel van hun inkomsten afhankelijk van algemene uitkeringen (17,7 miljard euro) en specifieke uitkeringen (8,6 miljard euro) uit dat gemeentefonds van het Rijk. De toe- en afname van het gemeentefonds verloopt volgens de normeringssystematiek, wat wil zeggen dat het fonds groeit danwel slinkt naarmate de rijksuitgaven stijgen danwel dalen (trap op - trap af-principe). Vanaf 2015 zal deze systematiek leiden tot een forse afname van het gemeentefonds. In dat kader wordt 2014 ook een spannend jaar: men heeft aangekondigd het gemeentefonds integraal te herijken vanaf 2015, welke veranderingen in de meicirculaire bekend zullen worden gemaakt. Naast de inkomsten uit belastingen en rijksuitkeringen hebben gemeenten nog privaatrechtelijke inkomsten. Ook die inkomstenbron, waar bijvoorbeeld inkomsten uit grondexploitatie onder vallen, is sinds de crisis enorm afgenomen.

Wat nu te doen? In Nederland kennen we een systeem dat gemeenten die in financiële problemen komen, te hulp worden geschoten. Een Nederlandse gemeente kan geen faillissement aanvragen, zoals Detroit vorig jaar. Sterker nog, gemeenten in financiële nood hebben een garantie dat ze zullen worden gered. Gemeenten in financiële nood worden onder curatele gesteld en kunnen via een zogenoemde 'artikel-12-procedure' (uit de Financiële Verhoudingswet) tijdelijk een verhoogde uitkering krijgen uit het gemeentefonds. Om hiervoor in aanmerking te komen geldt onder meer de eis dat de OZB-tarieven worden verhoogd tot 20% boven het landelijk gemiddelde. Dit betekent dus minder geld in de pot om te verdelen. Bovendien betekent de verhoging van de OZB-tarieven in een artikel-12-gemeente dat de andere gemeenten hun tarieven zouden moeten matigen vanwege de macro-norm, omdat dit anders tot nog een korting van het gemeentefonds leidt. Wanneer de komende jaren het aantal artikel-12-gemeenten meer dan gemiddeld toeneemt, zal dit systeem zichzelf opblazen. Blijft over de uitgavenkant: het snijden in voorzieningen. In veel gemeenten is dat nu al voelbaar waar bibliotheken en zwembaden er als eerste aan moeten geloven. Het gevaar dreigt dat de belangrijkste

verworvenheid van het gemeentefonds: een min of meer gelijk voorzieningenniveau in alle Nederlandse gemeenten, de komende jaren zal worden aangetast. Meer verschillen dus tussen de kwaliteit en het aanbod van gemeentelijke voorzieningen. En vanaf 2015 geldt dat ook voor jeugdzorg, [Awbz](#) en Participatiewet. Om gemeenten in staat te stellen hun voorzieningenniveau op een acceptabel niveau te handhaven zal hen meer beleidsvrijheid bij de uitvoering geboden moeten worden. In dat verband zal de trend van fuseren en samenwerken zich de komende jaren vermoedelijk doorzetten. Dit zal echter niet genoeg zijn. De door het Rijk genoemde 'paradigma-shift' zal ook moeten worden doorvertaald in meer vrijheid aan de inkomstenkant om tegenvallers te kunnen opvangen. Tijd om het stof af te blazen van de diverse rapporten van het afgelopen decennium waarin voorstellen daarvoor worden gedaan. Wellicht dat het schip dan nog drijvende gehouden kan worden.

mr. dr. A.W. Schep

Wetenschappelijk onderzoeker bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL), tevens rechter-plaatsvervanger bij de rechtbanken Rotterdam en Zeeland-West-Brabant. A.W. Schep promoveerde in 2012 met het proefschrift 'Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten' (Eburon).