

ESBL

Brochure 5

iteit Rotterdam

centrum *Belastingen Lokale Overhe*

The citizen in key position Local Taxations as administrative innovators

THE CITIZEN IN KEY POSITION
LOCAL TAXATIONS AS ADMINISTRATIVE INNOVATORS

LECTURE

delivered on the occasion of the acceptance
of a Professorship on Local Taxations
at the Faculty of Law
Erasmus University Rotterdam
on Friday 7th April 1995

by

L. van Leeuwen

The citizen in key position

Local taxations as administrative innovators¹

Rector Magnificus,
Distinguished guests,
Ladies and gentlemen,

INTRODUCTION

I am delighted and honoured to be here today to accept a chair focused on adapting the fiscal problems of local governments to changing administration related situations, a field very much on the move nowadays.

In this address I shall indicate why the centralised system defining our decentralised unitary state is not sufficient any longer and what, in my opinion, should be done. Local governments have lost their importance. The power of civil servants and central organisations has increased. Political decision making has become so sticky that the common man has lost respect for the system.

In my opinion, in particular municipalities -whether interoperating or not- are capable of showing the citizen the context why and specifically what he pays taxes for. I therefore plead with you to stop taking the more and more concerned citizen for granted and to make him trust our system again by entrusting more volume and importance to local levying instead of government taxes and to improve the citizen's direct effect on these taxes.

I base this subject on some ideas of Montesquieu who, in his masterpiece *Esprit des Lois*, warns us against frivolous use of government income.² "The revenues of the state", as he defines, "are a portion each citizen gives of his goods in order to have the security or the comfortable enjoyment of the rest".

Montesquieu continued: "In order to fix these revenues well one must consider both the necessities of the state and the necessities of the citizens." He advised: "One must not take from the real needs of the people for the imaginary needs of the state".

There was absolutely no doubt about what he meant with imaginary needs. He described them as "the ones sought by the passions and weaknesses of those who govern, the charm of an extraordinary project, the sick envy of vain glory, and a certain impotence of spirit in the face of their fancies".

This view has not altered during the past centuries, on the contrary. It has become more and more complex. The state not only had to handle the protection of life and property, but also the care of culture and prosperity.³ With the disappearance of the so-called vigilante state, the importance of the government has increased considerably and reached its top in our welfare state.

I intend to emphasize in this lecture some administrative starting-points forming the basis of taxation: the conditions of good and therefore disciplined management and developments in society threatening our political system which have to be addressed in order to steer that system back onto the right track. Next I shall deal with concrete measures to improve independence of municipalities and provinces, granting the citizen(s) an important role. I shall illustrate this with the introduction of a corrective referendum; an extra, separate fund for the four big cities; an increase of recognition of municipal and provincial taxes and finally I would like to draw your attention to challenges to the bigger local autonomy as previously mentioned.

I shall end this address, which in view of restricted time cannot be complete, with a concluding thought.

ADMINISTRATIVE STARTING-POINTS

The public sector lacks insight in the essential relationship of *decision-payment-enjoyment* that is so characteristic of the market sector. One exception has to be made for water control boards as in that case the sequence *interest-payment-right of say* is the policy's character. Furthermore, within that government sector, we establish very strong centralised traits where the execution of policy on a decentralized level is totally subordinate to the central legislation.⁴ In comparison with foreign countries, there is a very strong centralism in the financial relationship between the national government and local governments.

Since the beginning of the world, there have been tensions between government and society. A government provides services for which citizens have to pay through taxes. The main issue is in what way they can be complementary to one another to increase the quality of society with mutual understanding and enjoyment. As Jethro said to Mozes: "You must delegate because you won't solve all those quarrels on your own".⁵

In this ancient principle of organisation it is perfectly indicated that product makers (citizens and companies) and service providers to whom certain tasks have been delegated (the authorities) have to be complementary to one another and keep each other in balance. To do so, taxes are needed. In consequence, it depends on the problems and administrative solutions as to what becomes of those taxes and where they should be levied. Its result determines the size and working method of the administrative organisation. One thing is certain: money will always be needed to keep the system going. There is one question, however: who will be responsible for what?

The art of taxation asks for prerequisites, like those on which ground taxes can be levied on citizens and what rules can be applied by a sensible government.⁶

Political and social opinions are changing. The main tasks of the government are in the centre of attention right now and contract thinking is the big thing. Therefore, discussion on non-fiscal purposes (already common good in taxation) arises, as with the contract, the benefit-principle is also consolidated.

CONDITIONS FOR "GOOD MANAGEMENT"

Is the government still headed for *good management*, as I pleaded for in 1989? The government needs to meet the following four criteria:

1. it must gain knowledge of the actual wishes of the citizens and deal with this information in a reliable way;
2. it must offer the citizens what they pay for and make them pay for what they receive;
3. it is responsible and accountable for the executed policy and
4. it must act cost consciously and at least indicate what kind of costs come with the proposals.⁷

One is allowed to demand of the government the discipline to meet these conditions and to maintain the values.

For a long period of time the central government has not been able to realise budgetary discipline.⁸ And different from Keynes' wishes: *fiscal policy has become one of the major destabilizing forces.*⁹ At the same time the government tried to maintain a fiscal illusion by suggesting a much more positive outcome of proceeds from tax burden and premium burden than actually was the case.¹⁰

Or, to use Musgrave's words: *Taxes that are not noticed as such will create the illusion of costless public services, and thus invite faulty budget determination.*¹¹

'...the greater a State grows, the heavier and more burdensome in proportion its expenses become...'.¹² On top of that, the legislator defined that municipalities and provinces should work with balancing budgets. Furthermore, all decisions of municipal councils need to be accompanied by a statement of financial consequences, in order to obtain the approval of higher management. This is the very reason why, in general, the policy of local governments is disciplined. The mere fact that they are not to blame for the constant financial deficits in the public sector also speaks for itself. They are forced to collaborate on a solution to this problem, however.

The central government in our country gradually fulfilled a double role in the money game: the part of participant and the part of referee.¹³ This cannot be. Apart from collective goods like security, public administration, justice, dykes and other infrastructures, an overproduction of policy¹⁴ arose, enabling the politicians and bureaucrats (also known as a kind of preference brokers) to direct government profits, in the shape of interference and/or power goods¹⁵, towards the citizens who do not need government support.¹⁶

*Abuse can only be put to a halt, when one power stops the other.*¹⁷ This was the device of the P.J. Oud's oration, who put his stamp on a.o. financial relationship of the state with provinces and municipalities during and after his mayorship in Rotterdam. Also now, in the current changes in administrative relations, we can ask with him: what about the *checks and balances* in the era of *NIMBY-legislation* and *cleaning-up* of municipalities? What will remain of the citizen's political freedom when he can only intervene with his neighbour?

With legitimization of government acting I mean for instance the position of the -if not-concerned citizen in relation to the products that are abundantly poured over him by the government in all its wisdom. Whether needed or not. As a consumer, the concerned citizen will wonder more and more what the purpose and efficiency of those public products are. Often he does not comprehend what the government is doing. On the other hand, the government does not appreciate at all the acting of criticising citizens, even when manifested only once every four years during the elections.

My thesis is that our need for citizens in public administration constantly grows when trying to find an answer to the question: what should we do and, if possible, what not! If our representative institutions do not meet our standards anymore, the assistance of the citizen with other democratic instruments will be needed to decide together. Even on fiscal matters. I would like to draw your attention to some, in my opinion drastic, administrative changes. These changes underline an ongoing decentralized development and will have to influence the financial relationship and the tax jurisdiction of local governments, to both improve fiscal discipline and terminate fiscal illusions.

SOCIAL DEVELOPMENTS AND THE POLITICAL SYSTEM

Four developments, involving public administration, should be specified:

1. Society turns foot-loose as both the people and the capital become more mobile. This could be threatening to the existence of the nation as a habitat where solidarity and political supervision dominate.¹⁸
2. Technological developments create an intelligent citizen outsmarting the government over and over again and as long as politics stay decentralised the government will not be able to keep up with that citizen.¹⁹
3. The recent elections in the United States showed to what extent the citizen rebels when he finds the state too far alienated from him.²⁰

These first three developments have one mutual conclusion: *The desire for efficient (political) supervision make us prefer institutions that are managed, financed and controled on a local level. We can only comprehend what we can control ourselves. The modern nation seems uncontrollable and therefore irresponsible in its daily administrative actions.*²¹

4. The fourth development offers more hope for the future. Contract thinking is the big thing nowadays.²² The contract is the basis of new intergovernmental relations, new relations between administrators and civil management and between citizens and administrative management. The contract contributes to managable agreements within the complexity of our government organisation.

In the United Kingdom the Citizen's Charter²³ has been developed, where the government determines standards for the quality of its own service sector. These standards are published and adjusted yearly. The citizen is able to confront that government. In our country, Arnhem initiated with its Statute of Civic Rights.²⁴

The development of contemporary citizenship²⁵ provides a *status of freedom* to individuals, *it gives them a position from which they can influence authority in society*. On the grounds of this status the citizen should be able to make his own choices, the financial ones included. We have ascertained that the government cannot play its part of referee as it should do considering the actual needs of the citizen and the imaginary needs of that government. Contemporary citizenship will then have to play an important role in the process leading towards a situation of *good management*.

Corrective referendum: the citizens have the last say

The corrective referendum has become a good instrument. It can be established²⁶, that referenda in Switzerland supplied information to policy makers on the preferences of citizens regarding special projects. Politicians and officials showed a better fiscal discipline where citizens were allowed to correct their government through the referendum than where this was not the case. On top of that, it appeared that referenda compel the local governments to take the coherent project costs more into account.²⁷ The referendum can no longer be withheld from the citizen through all kinds of simplifications.

In the United States it is clearly indicated in referenda where revenue for new investments can be found. Does one accept an increase in local taxes? Or does one, bearing in mind those consequences, not want the planned project at all? In that way the citizens are directly confronted with the consequences of municipal actions. The involved governments are thus obliged to realise comprehensive management. It is even a good reason to eliminate misleading inferences. Consequently, citizens will have to be convinced about the *benefit of the policy*.

This comprehension can also have consequences for the income and expense policy of municipalities and provinces. The defrayment of *imaginary needs* could confront the citizen with the real price²⁸ through shifting the execution of tasks to the market sector. This could also be realised by charging rates covering the cost price for public information and services wherever possible.²⁹ And finally the municipal and provincial taxations will have to be shaped as much as possible into a *cost/benefit-character*.

In that way Goedhart's message will be realised. His preference of prices beyond taxes has become more and more a guide book on the municipal level. The slow and insufficient ability to react, the reason why one could not anticipate new circumstances in a quick-witted way during the 1970s, vanished throughout the 1980s. Municipalities have developed a new, less receptive administration culture.³⁰

The extensive retrenchments to which they were forced, have been transformed into better management, cutting off unprofitable provisions; the local subvention policy was examined, partly abolished, partly adjusted; the benefit-principle has been/is applied. The inventive realisation of these reorganisations has had double effect. On one hand local governments went through some reductions and on the other hand it prevented the citizen from bringing in budget-reductions through property tax.

FINANCIAL RELATIONSHIP ON THE WRONG TRACK

It has become clear that this more responsive policy is in a strained position with the aiming for an equal financial capacity for all Dutch municipalities, the so-called third aspiration level of Goedhart.³¹ The Council for Municipal Finance (CMF) declares apparently relieved, that *this starting-point is not questioned in any of the reactions (to previous advice). In consequence, the Council concludes that the starting-point still is generally accepted.*³² The question remains whether the social image of these counsellors still correspond with the requested development of independent municipal power.

Wolfson³³ cautions against paternalism and centralism when this aspiration level results in total equality. Sterks³⁴ means that *the third aspiration level is in a strained relationship with the autonomy of municipalities.* He predicts complications in the execution of the equality principle, because normally municipalities are *very different*. The third aspiration level as basis for the future financial relationship should be reprobated as it clashes with the necessary reinforcement of local policy. Meanwhile the 1984 Financial Relations Act still has to be evaluated. The question is whether the breakdown mechanism of the Municipal Fund reconsidered in 1984 sufficiently brought the planned improvement of the position of the central cities out in the open during the last ten years to bring a halt to c.q. stop the so-called deterioration of the central city. The social degeneration in the central cities allows the introduction of a social and geographical factor in the breakdown mechanism, provided that the state will come forward itself with additional means on top of this intercommunal solidarity.

In the meantime, the financial relationship state-municipalities remains vulnerable. We see the revenge of the unfavourable stars of the political feasibility³⁵ by the ladies and gentlemen in The Hague (in Parliament), under which circumstances the problems of the financial relationship ruled for years and years. The dictatorship of status quo, in this country wrapped up in the magical words *budgetary neutrality*, keeps on existing. The state consequently never has to cut back: an increase of the municipal tax authority is translated into a decrease of the general allowances from the Municipal Fund (De Kam with 28%)³⁶ instead of a decrease of state expenses of involved departments.

The CMF walked into the trap with its eyes open. *Empty-handed* the Council had the task to find more means for the four big and some middle sized cities and advises, as the Belgians did, to introduce the tax capacity³⁷ into the principle of breakdown. The Scientific Council for Government Policy previously warned that *readjustment should*

not be focused on covering up differences in the tax capacity (in that case, the new relationship will never be accomplished).³⁸

It is a pity, that the CMF did not present Montijn's demand to the government, NLG 500 m in favour of the four big cities (G4).³⁹ The Council now allows the national cabinet to comfortably sit back⁴⁰ and makes, in a creative way, many other municipalities pay for, rather arbitrarily, NLG 225 m.

SPECIAL FUND TO THE FOUR BIG CITIES (G4-FUND)

It would have been even better when the CMF had suggested, in line with the Deltaplan for the big cities as pleaded by Peper⁴¹, an separate financial relationship-act with an separate G4-Fund.⁴²

This G4-Fund should create clarity where *cosmetic solutions* suffice momentarily. The relation with the state of involved municipalities should no longer be fixed in connection with or sometimes at the cost of other municipalities. Because of their complexity the CMF has not been able to fully involve the G4-municipalities in its research. The De Kam-Committee also points out that particular situation with regards to the redistribution effects of its proposals.⁴³ Let us acknowledge, what is already common, that the G4 are treated in another way. This G4-Fund must be fed with not only the present general but also the specific allowances to which these municipalities are entitled. Furthermore, this Fund must be the tool for real changes.

Moreover, the state could consider to grant an extra contribution to the G4-Fund out of its VAT-income, because involved municipalities develop many activities with superlocal added value from which the state receives taxes without much effort.

EXTENSION OF MUNICIPAL AND PROVINCIAL TAX JURISDICTIONS

Municipal and provincial taxation is defined in the Constitution, the Municipal Act and the Provincial Act. Legislation has to explicitly enable extension of the autonomy of these governments.⁴⁴ More policy freedom to municipalities and provinces should not lead to an increase of the total collective tax burden. The possibility to execute *responsive* policy on the social-economic field, as pleaded by the Scientific Council for Government Policy, however, should be enlarged. A substantial extension of the own tax jurisdiction of municipalities and provinces should include a considerable, at least equal withdrawal of state taxes.

OUD AND CHRISTIAANSE

Since the 1960s developments in this field have been on the move. The activities of the Oud-Committee and those of the Christiaanse-Committee created important impulses to the development of legislation of municipal and provincial taxes. The Oud-Committee made proposals regarding the Municipal Fund, its breakdown, the special grants and the tax authority. The Committee acknowledged that taxes should not be regarded as main source for the municipal income like before 1929, but as indispensable concluding part of the municipal system of financial supply. Some conditions still had to be made for the tax authority of municipalities (and provinces).⁴⁵

The introduction of municipal domicile tax as proposed by the Committee has not been taken up by the government. I shall not get into this subject right now. By law of December 24th, 1970 the municipalities received the power to levy property tax.⁴⁶

The Christiaanse-Committee was set up in 1981 and has published an very interesting report. The Committee put the experiences acquired through property tax in a much broader perspective.

It took almost twelve years before parts of the result of their work were laid down in the Act for Substantial Tax Regulations and after that in the Municipal Act.⁴⁷

The link between the municipal property tax yield and the general allowance from the Municipal Fund, the so-called absolute yield limit as layed down in the Municipal Act, has vanished by law of July 3rd, 1989⁴⁸ when it appeared that non-stop retrenchments on the Municipal Fund started to affect the size of the tax jurisdiction too. After that, by law of November 2nd, 1990⁴⁹, the municipalities received the power to take charge of the mailing of assessments and the collection of property tax. In 1994 the reconsideration of non-procedural tax regulations in the new Municipal Act⁵⁰ as well as the standardization of the value conception and the valuation of real estate in the Real Estate Assessment Act⁵¹ were introduced. Contrary to what the Christiaanse-Committee pleaded for, the standardization did not get its base on the central level, but on the local level. The Mayor and Aldermen of the municipality, where the property is located, are responsible for the valuation and determination of real estate through a decree⁵² vulnerable to objection. Christiaanse restored the perspective of the municipal and provincial tax jurisdiction.⁵³

MORE LOCAL MEANS

Looking back at the history since 1970 we can ascertain that, particularly as a result of the most recent legislation, the position of municipalities in tax country has been consolidated. Apart from that we see an increase in the importance of local taxes in a quantitative way. Since 1985 the income through taxes and duties has grown from NLG 4 to NLG 8 billion. The actual local taxes⁵⁴ show an increase of approx. 50%; the total proceeds of duties⁵⁵, such as sewage and waste charges and parking fees, tripled. Despite the fact that this development brought about some outrageous headlines, the fundamental debate on the size of the municipal tax authority never took place. The abolition of the absolute yield limit and the introduction of the relative limit in property tax might have caused an increase of especially user tax; the lion's share of the total increase, however, is a result of cost increases on environment, which can only be charged to the consumer by the municipalities through the sewage and waste charges.

BACKGROUNDS ON FURTHER DEVELOPMENTS

A number of basic and material aspects still deserves our attention. Evidently apart from the size of taxes, there are the principles on which local taxes are based; the nature of taxes, the rate, the differentiations to be considered and the maintaining of centrally fixed compulsory exemptions.

Principles

First of all we have the principles on which municipal and provincial taxes are based, such as the principle of equality, the ability-to-pay principle and the benefit-principle.

The principle of equality is laid down in article 1 of the Constitution and in international treaties and is one of the general principles of justice. Equal cases should be equally treated. Contrarily, the Supreme Court decided that equal cases may only be treated in an unequal way when this can be justified in an objective and reasonable manner.

With regards to the ability-to-pay principle the Municipal Act defines⁵⁶ that the amount of municipal tax cannot depend on the income, the profits or the wealth of taxpayers. Consequently, a municipal income policy is out of the question. Regarding the property tax it can be stated that it should have an objective and non-personal character, preferably free from subjective and personal elements.⁵⁷

The benefit-principle brings about more discussions. According to this principle taxes can be levied in relation to the way each person benefits from public services. At first, the discussion concerns the question whether this principle is the basic principle behind the property tax. Or whether it refers to a general tax with a purely fiscal purpose, i.e. there is no direct connection between property tax and municipal amenities.⁵⁸ Koning states that this connection does exist because tax money can be freely spent through democratic decision making.

When the citizen gets more right of say in connection with municipal and provincial decision making, including tax affairs, the benefit-principle will prevail.

Recognizable taxes

My preference in substantial extension of the municipalities' tax authority goes to recognizable taxes. According to the De Kam-Committee, this recognizability tightly coheres with the way the citizen is confronted with taxes.⁵⁹ This recognizability strongly increases when these taxes are levied through separate assessments with attached transfer forms instead of on the bill of public utility companies. For in the latter case, most citizens are not even aware that they are paying taxes. The responsibility of administrations towards their citizens profits from one single kind of taxation as main tax per administration level. I thus desire for taxes on real estates to be eventually concentrated at the municipal level.

Real estates: tax object to municipalities

The allocation of real estates as a unique tax object to municipalities, as already pleaded by Kwantes⁶⁰, gave rise to many discussions.⁶¹

Kwantes asks himself two questions. Why haven't choices been made that are recognizable to citizens? Why not allocate real estates e.g. as tax object to municipalities with the exclusion of other levying authorities?

According to Kwantes it seems far more complicated than it actually is. With the abolition of the imputed rental income on owner-occupied dwellings of the income tax, the transfer duty and the real estate elements of wealth tax and taxation based on the Inheritance Tax Act, Kwantes creates possibilities for a much more extensive municipal tax capacity.

The De Kam-Committee⁶² also paid some attention to this option in her report. In only two thirds of a page a few matters were settled. A pity, as Kwantes needed two full pages, working in a far more detailed way. De Kam points out the terror of municipal income and wealth tax plus the development of big complications in value added tax and transfer duty.

I do not expect these problems to have such a big impact. However, I do feel that particularly the value added tax on real estates should lead to Kwantes' point of view. The position of water control boards also seems to be left out. The water control board which is poll-tax based on economic value stands in the way of the exclusiveness of real estate as a tax object to municipalities, as Kwantes aims for. As a result of a stronger tax opposition from the citizens, a more comprehensive democratic debate on and control over the amount of local tax rates and application of proceeds per municipality will develop. The introduction of the corrective referendum will support that control.

Provincial road tax replaces the surtax

In view of the earlier mentioned and as the surtax over motor vehicle tax is the principal provincial tax, it seems to me at least desirable to grant the provinces their own recognizable tax instrument instead of that percentage. This could complement one of the main provincial tasks, the care of infrastructure. Such provincial road tax would urge the citizen to check whether provincial management does indeed give *its money's worth*.

The Haks-Committee and the De Kam-Committee proposed the so-called poll-tax to be provincial, respectively municipal taxes. In connection with the recognizability this tax should be privileged to water control boards; for they have been levying poll-tax since early 1995.

Cost element

The counter-argument of recognizable taxes for each administrative level is the cost element. Obviously, the organisation costs of own taxes are considerably higher than those of the additional percentage, where tax levying of one authority is done by the other. But, to remove tax veils and consequently also consolidating fiscal discipline, we will just have to put up with these costs because we highly suspect that optimal information to the criticising and calculating citizen will lead to a decrease of tax opposition on one hand and a tighter control of allocative economies on the other.⁶³

PROPOSALS OF DE KAM-COMMITTEE

In its report⁶⁴, the De Kam-Committee offered three possibilities to increase municipal policy freedom regarding property tax: the existing legal (compulsory) exemptions, e.g. those for commercially exploited rural land and properties mainly meant for public worship⁶⁵, should vanish; the relative limit between rates of the owner and user tax⁶⁶ should be increased and the rate could be differentiated.

Compulsory exemptions are lapsed

Regarding the compulsory exemptions the Committee feels that they can be eliminated, with the exception of those exemptions compelled through law of nations or (inter)national use. These changes in exemptions are quite drastic. A centrally fixed system of compulsory exemptions does not go well with the aimed extended local autonomy. Obviously, the current compulsory exemptions can remain as optional exemptions based on local decision making. The starting-point is that subjective exemptions should be removed from property tax, as objective and non-personal tax.

We might think of exemption for rural land e.g., where it will be examined in what way the subject is using the land. The procedure is as follows: First of all the object will be defined, followed by a valuation, allowing an object's value or part of it to be excluded. In lack of unambiguous legislation, legal insecurity still exists in the so-called exemption for real estate tools⁶⁷, despite the fact that the tax court has provided some criteria. It is desired that the legislator soon takes the decision⁶⁸, and that it will be done in a careful way.

Rate differentiation

In its report the De Kam-Committee refers to a publication in 1991 from the ESBL⁶⁹ (Erasmus Research Centre on Local Taxation), delineating various kinds of differentiations. In a more recent report the ESBL further elaborated on rate differentiation. In this report we see differentiation of e.g. tax rates for dwellings and non-dwellings; according to the character of the object and according to the location, the so-called geographic differentiation. The fact that these differentiations are based on unambiguous definitions is of essential importance. The first thing that comes into our mind is the pure definition of the term *dwelling*, to clarify the term *non-dwelling* as well. Both in the draft proposal of the Lex Specialis Province Rotterdam and in the Real Estate Assessment Act, namely the Assessment Instruction 1995⁷⁰, the definition is not identical and can be easily misinterpreted.

The overall conclusion is that extended local autonomy reflects itself in differentiated rates, within the context of the principles upon which the property tax is based and its character. Rate differentiation also creates the possibility of applying the benefit-principle on a larger scale.⁷¹

More freedom?

The fees⁷² mentioned in the Municipal Act were the subject of a long variety of decrees. Municipalities are restricted in the rates of those fees and the assets should not exceed budgeted municipal expenditures. We have already seen that these fees belong to the growth area of the tax authority.

In my opinion the new non-procedural tax regulations will not cause a sensational extension of policy freedom in this field.⁷³ These fees are e.g.⁷⁴ limited in the view of the Supreme Court, according to which the duty should focus on the use: a ship from Antwerp does not use up more *port* than an identical ship from Rotterdam. I cannot imagine a ship from

Antwerp paying more port dues than a ship having Rotterdam as its home port. The question remains whether new legislation will cause a change of case law.

CHALLENGES

On the whole, the conclusion could be that the tax authority of local governments has a *bright* future in store. Although the legislation layed down on January 1st, 1995 does bring about this conclusion, there are two challenges for the municipal property tax:

1. In the Proposal Lex Specialis Province Rotterdam the cabinet states⁷⁵ that, taking everything into account, it has chosen for *distribution of property taxation*⁷⁶: *the province will levy property tax on non-dwellings and the municipalities will do so on dwellings.*⁷⁷

This measure would implicate, in case the Rotterdam-model is applied in a province Haaglanden (in figures of 1994), that the tax capacity of the non-The Hague municipalities decreases with almost NLG 40 m in favour of the province Haaglanden.⁷⁸ Regarding the previous plea on the recognizibility, it is not recommended to distribute the qualification to levy property tax.

2. The second challenge is the effect on the buffer function of the *free zone*⁷⁹ in the CMF-advice on the reconsideration of the Municipal Fund. The Council states that *besides the function of free zone, the tax authority of municipalities has started to fulfill the function of general cover-up of common municipal means.*⁸⁰ This can be questioned and does not correspond with the fact that the property tax yield still had not reached the *free zone* level of NLG 4.4 billion in 1994 (in 1993-guilders), as pleaded by the Christiaanse-Committee.

Stevens⁸¹ comments as follows on this government policy: "This measure implicates ... a *confiscation* by the state of that part of *free policy* for purposes normally paid for out off the Municipal Fund. In that way, the municipal restraintment to use the tax capacity for government spendings, is dealt with".⁸²

The possibility proposed by the cabinet to the parliament contains Montesquieu's warning, i.e. the tension between the actual needs of the citizen and the imaginary needs of the government.

CONCLUDING THOUGHT

The question remains whether and to what extent the tax authority of municipalities and provinces contributes to the achievement of *good management*.

The optimal approach of the sequence *decision-payment-enjoyment* forms an essential contribution to *good management*. The policy makers can better acknowledge the true preferences of the citizens regarding special projects involving large investments and exploitation costs, by application of e.g. the institute of corrective referenda.

The extension of the autonomy will lead to a better price/quality valuation of public products. The sequence prices, duties and taxes as pleaded by Goedhart plays an important role in this. The citizen will be more able to judge whether he gets his money's worth.

The substantial extension of the municipal tax capacity and the better recognizability of taxes will lead to the abolition of a number of state taxes or elements of them: the transfer duty, the real estate elements of wealth tax, taxation based on the Inheritance Tax Act and the imputed rental income on owner-occupied dwellings of the income tax. The provinces will get their own road tax instead of the surtax on motor vehicle tax.

A short-term consequence of wider comprehension of municipal and provincial decision making might be the extension of the tax opposition, as both the improvement of the fiscal discipline and the removal of fiscal illusions necessitate an adjustment in the behaviour of policy makers, which could take some time. In the long run, however, due to the increasing credibility of the well-functioning policy makers, tax opposition will diminish, certainly in the eyes of the contemporary citizen. The gap between citizen and authority could thus be bridged.

Extended local autonomy sharpens the cost awareness of the policy makers and leads to relatively lower rates of local taxes. In short, the partnership of citizens and policy makers will certainly benefit from further developments in local taxation. I shall be glad to devote my energy to this purpose.

Rector Magnificus, members of the Board of Directors of this University,

I am extremely thankful to you for your approval of my nomination as Professor on Local Taxation and I thank you for your vote of confidence.

Esteemed Board Members of the J.H. Christiaanse Foundation,

I fully subscribe to the importance of this chair, established by you. As manager and education economist it is a big challenge to me to be able to assist the further emancipation of taxes levied by local governments in the spectrum of our national taxes. I particularly find it an honour to be allowed to assist the further development of the local tax authority, in the spirit of Jan Christiaanse whom I got to know very well in 1970 as co-member of the Municipal Council of this fine city.

Honourable Van Arendonk, dear Henk,

I am very grateful to you for the way you introduced me in the Section Tax Law and the ESBL. I am convinced that, as a result of our mutual efforts, the *taxes levied by local governments* will occupy a prominent place, not only as a scientific subject, but also as a subject on the political agenda.

I am positive that a pleasant collaboration with the other members of the Section lies ahead of us.

Esteemed Makkinga, dear Ferry,

I am very grateful to you for the good collaboration and do very much appreciate being able to further develop our speciality with you on our team.

Esteemed collaborators of the Erasmus Research Centre of Local Taxation,

If it weren't for your enthusiasm, our ESBL would only be an institution on paper. To follow up on the initiators, I am honoured to contribute to the improvement of municipal results in tax levying affairs.

Ladies and gentlemen students,

During my studies at the Rotterdam School of Economics, the contact between students, professors and other members of the scientific society was always excellent. During my tenure, I hope to maintain the atmosphere I enjoyed at the time and to enhance the developments.

Ladies and gentlemen of the Municipal Council of Zoetermeer, officials and other friends,

I am very grateful to you for the privilege you gave me to fulfill this wonderful opportunity. I do hope to be able to pass on to my colleagues and students the good and educational experiences we have shared together. Apart from that I hope to make Zoetermeer benefit from the knowledge I can acquire here.

Dear Amy and Menno,

I hope that you will study in Groningen with as much pleasure as I have done here. Studying is a challenge: a life-long challenge.

Dear Dian,

It makes me feel good that you also made a new start recently in an equally challenging area, social security with a big social impact. A justified acknowledgment of your excellent efforts. It is great to be able to enjoy all of this together, good-humoured and in good health.

I have spoken.

Endnotes

- 1 With great thanks to H.P.A.M. van Arendonk, M. Boogaardt, Ph. Huisman, A.J. Korff, F.J.H.L. Makkinga, K.L. Phoa, R. Robijns, A. Thurik, H.A.F. Verbrugge, D.J. Wolfson and J.R. Zuidema for their valuable comments. It goes without saying that I am fully responsible for the final text.
- 2 Montesquieu: *De l'Esprit des Lois* in *Oeuvres Complètes*, Second Part, Book XIII, Paris-VI; 1964, page 608; see also Cambridge Texts in the History of Political Thought, translated and edited by Anne M. Cohler, Basia Carolyn Miller and Harold Samuel Stone, Cambridge, 1992, page 213.
- 3 Adolph Wagner: *Finanzwissenschaft*, 1880-1886 (see note 75 in Hofstra: *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, Deventer 1992, page 92).
- 4 W.G.M. Salet: *Gegronde bestuur. Een internationale ijkling van bestuurlijke betrekkingen*, Inaugural lecture at Delft; 16-9-1994, page 11.
- 5 Exodus 18: 17-23.
- 6 Dirk Hoola van Nooten: *De geest der wetten*, notes to the translation of Montesquieu, Part II, Book XIII, edition Willem Holtrop at Amsterdam; 1783.
- 7 L. van Leeuwen: *De gemeente centraal. Om de doeltreffendheid van het binnenlands bestuur*, Assen/Maastricht; 1989, page 5.
- 8 Daphne A. Kenyon & Karen M. Benker: *Fiscal Discipline: Lessons from the State Experience*, Advisory Commission of Intergovernmental Relations, Washington DC; 1984.
- 9 J. de Larosière: *Restoring Fiscal Discipline. A Vital Element for Economic Recovery*, International Monetary Fund, Washington DC; 1982.
- 10 W.W. Pommerehne & F. Schneider: *Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending*, Kyklos, Vol. 31; 1978, pages 381-408.
- 11 Richard A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, Tokyo; 1959, pages 240 and 522.
- 12 Jean-Jacques Rousseau: *A Discourse on Political Economy*, The Everyman Library, London; 1993, page 157.
- 13 H.D. Tjeenk Willink: *Regeren in een dubbelrol*, background study nr. 1, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst; December 1980.
- 14 Sociaal en Cultureel Planbureau: *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk; September 1992, pages 481-483.
- 15 D.J. Wolfson: *Publieke sector en economische orde*, Groningen; 1988, pages 33-34.
- 16 Sociaal en Cultureel Planbureau: *Profijt van de overheid III*, Rijswijk; December 1994, pages 137 and 145.
- 17 P.J. Oud: *Enige beschouwingen over de verhouding der verschillende overheidsmachten*, Inaugural Lecture delivered on the occasion of the acceptance of a Professorship on the Dutch State and Administrative Law at the Rotterdam School of Economics in Rotterdam on 30-11-1952, Zwolle; 1952.
- 18 Jean-Marie Guéhenno: *Het einde van de democratie*, Tielt; 1994, pages 21 and following.
- 19 P.H.A. Frissen: *De virtuele werkelijkheid van informatisering in het openbaar bestuur. De calculerende burger en de nacalculerende staat*, in: Bestuurskunde; May 1994, pages 209-217.
- 20 H.J.A. Hofland: *De fragmentarisering van het Westen. Democratie in crisistijd*, NRC/Handelsblad, Zaterdags bijvoegsel; 17-12-1994.
- 21 Jean-Marie Guéhenno: op.cit., page 23.
- 22 R.H. Coase: *The Firm, the Market and the Law*, Chicago; 1988.
- 23 D.P. Noordhoek: *Britse voorbeelden voor Nederlandse verhoudingen. Van Next Steps naar verzelfstandiging, van Citizen's Charter naar kwaliteitshandvesten*, in: Beleidsanalyse; March/April 1993, pages 14-20.
- 24 Bestuursdienst Arnhem: *Samen Verantwoordelijk*.
- 25 H.R. van Gunsteren and P. den Hoed: *Eigentijds burgerschap*, in: Beleid en Maatschappij; June 1992, pages 324-327.

- 26 W.W. Pommerehne & Friedrich Schneider: *Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voters' Preferences? - An Empirical Examination*, in Horst Hanusch: *Anatomy of Government Deficiencies*, Berlin, Heidelberg & New York; 1983, pages 61-84.
- 27 W.W. Pommerehne & Friedrich Schneider: op.cit.; 1978.
- 28 C. Goedhart: *Scheefgroei, ombuigingen en profijtbeginnel. Prices or taxes, that is the question*, in P.J. Eijgelshoven/L.J. van Gernerden: *Inkomensverdeling en openbare financiën. Opstellen voor Jan Pen*, Utrecht/Antwerp; 1981, page 61 and following.
- 29 In fact it is not clear why citizens from satellite towns are not directly confronted with the costprice of the city services (theater, concert, etc.).
- 30 The Scientific Council for Government Policy: *Van de stad en de rand*, Reports to the Government nr. 37, The Hague; 1990, page 35.
- 31 C. Goedhart: *Local Public Finance in the Theory of Fiscal Policy*, in *Issues in Urban Public Finance*, International Institute of Public Finance, New York; 1972, page 1920.
- 32 Council for Municipal Finance: *Advies Herziening Gemeentefonds*, The Hague; 19-1-1995, page 4.
- 33 D.J. Wolfson: op.cit., page 350.
- 34 C.G.M. Sterks, *De actualiteit van het derde aspiratieniveau: de economische invalshoek*, in: *Bestuurswetenschappen*; 1994, nr. 3, pages 174 and following.
- 35 *Belastingen omlaag*, Rapport van de commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (De Kam-Committee), The Hague; August 1992, page 8.
- 36 The Committee had the political task to show the redistribution effects of her proposals. As the figure data with regards to the specific allowances concerning the distribution over the municipalities (and provinces) are very poor, the Committee was forced to use the general allowance in exchange (page 66).
- 37 The CMF (Raad voor de gemeentefinanciën) determines the local tax capacity by multiplying the municipal real estate with the average property tax-rate of all Dutch municipalities. Divergences of this average will label the municipality either poor or rich.
- 38 Netherlands Scientific Council for Government Policy: op.cit., page 209.
- 39 External Committee Big Cities' Policy (the Montijn-Committee): *Grote Steden Grote kansen*, The Hague; March 1989.
- 40 The Second Chamber (= Lower House): *Decentralisatie*, Letter from the ministers of state of the Home Office and Finance regarding "decentralized taxation", assembly year 1993-1994, 22.236 nr. 24, The Hague; 15-3-1994, page 2.
- 41 A. Peper: *De Opstanding der Steden. De Opstand der Stedelingen. Gevraagd: een Deltaplan voor de Steden*, New Year's Speech Rotterdam; 3-2-1994.
- 42 Together they have 13% of population and 15% of housing accommodation; 25% of the present Municipal Fund -over NLG 4 billion- goes to Amsterdam (10%), Rotterdam (7,5%), The Hague (5%) and Utrecht (2,5%).
- 43 De Kam-Committee: op.cit., page 74.
- 44 To Koning "autonomy" means: "the power to rule the own household". It is clear that the municipal and provincial autonomy is of little importance, fiscal-wise. The right to levy municipal and provincial taxes has been either withdrawn by Consitution or restricted by Municipal Act and Provincial Act (H.E. Koning: *Gemeentelijke Belastingen*, Home Office; 23-5-1979).
- 45 These conditions are:
 1. taxes must be feasible; it must indeed be possible to introduce taxes, to increase or to decrease their rates;
 2. as many citizens as possible must be involved in the taxation;
 3. the possibility to increase or decrease tax-rates must enhance a considerable influence on the income level of the municipalities involved;
44. there must be a certain connection between the municipal needs on one hand and the total income, including the potential proceeds of proper taxes, on the other.
- 46 Stb. 1970, 608.
- 47 Stb. 1994, 419 and 420.

- 48 Stb. 1989, 302.
- 49 Stb. 1990, 549.
- 50 Substantial Tax Regulations Act, Stb. 1994, 419 and 420.
- 51 Real Estate Assessment Act, Stb. 1994, 874.
- 52 Art. 22, paragraph 1 Real Estate Assessment Act.
- 53 Committee for Reconsideration of the Provincial and Municipal Tax Jurisdiction (Christiaanse-Committee): *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten*, The Hague; June 1983, page 5.
- 54 P.J. Oud describes them as: "payment obligations imposed by the government..... who, in return, does not perform a feat (*Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht*, Part III, Zwolle; 1963, page 253).
- 55 In this case "there is a direct connection between the sum claimed by the government and the provided service" (P.J. Oud: op.cit., page 253).
- 56 Art. 219, paragraph 2.
- 57 De WBS does make a positive connection between the height of the resident's income and the value of the residence (Commissie herziening gemeentelijke inkomsten, *lokale beleidsvrijheid en financiële aanslag*, Amsterdam; March 1994).
- 58 J.P. Kruimel: *Theorie en praktijk van de gemeentelijke onroerende-zaakbelastingen*, third edition; Deventer 1993, page 28).
- 59 *Belastingen omlaag*, op.cit. page 36.
- 60 J.N.A. Kwantes: *Hoe wordt Nederland gepoltakst?*, Weekblad 1991/5988; 5-12-1991, pages 1615-6.
- 61 In pursuance of repeated notices that the transfer duty had to be either lapsed or transferred to the municipalities, Kwantes states that extension of the municipal tax authority should take place in a smooth way without wondering about the size.
- 62 De Kam-Committee: op.cit., page 55.
- 63 This argumentation applies more to the province (at least in the city agglomeration) than to the municipality. The citizen's interest for this distant administration is little and unfortunately we have to conclude that there is not much knowledge of these provincial representatives of the people. In the past this also was the case for a regional administration like Rijnmond Administration. In case of soon to be new provinces (the one for Rotterdam and surroundings e.g. would take over important municipal tasks and have its tax authority), the citizen would have more to say. In my view this will be better achieved with --recognizable-- taxes like provincial road taxes, as well as with the possibility of the corrective referendum.
- 64 De Kam-Committee: op.cit., page 53.
- 65 Art. 220d, paragraph 1 Municipal Act.
- 66 Art. 220g of the Municipal Act.
- 67 Art. 220d, paragraph 2 Municipal Act.
- 68 Furthermore, the De Kam-Committee pleads for extension of the relative yield limit. Should this limit have to be maintained, the Committee proposes a raise from 125% to 140-150%. This proposal also influences the determination of the margin of the rate differentiation.
- 69 ESBL: *Rapport Gemeentelijke beleidsvrijheid bij onroerend-goedbelastingen*, Rotterdam; January 1991.
- 70 Council for Real Estate Assessment: *Waarderingsinstructie 1995*, The Hague; 1994, page 22.

- 71 To say that this autonomy automatically provides an increase in proceeds, would be rather unrealistic. Rate differentiation can also be done in a neutral budgetary way, if only to obtain more substantial freedom.
- 72 Art. 229 Municipal Act.
- 73 P. van den Berg mentions "new freedom", Kluwer-Symposium, Rotterdam; 3-11-1994.
- 74 Also according to art. 219, 2nd paragraph Municipal Act, the general principles of justice, such as the principle of equality and prohibition on *détournement de pouvoir* and the European legislation.
- 75 "In view of the tasks of the province of Rotterdam, a larger tax base is needed to the benefit of general means, rather than the surtax on motor vehicle tax. It would be wise to link up with the most important existing municipal taxation source, property tax. Distribution of this taxation over both administration levels is proposed (page 138)."
- 76 Page 140.
- 77 "Both administration levels will thus have their substantial tax source, whereas the regional tax burden does not increase (page 135)."
- 78 Should the Province Haaglanden be empowered to levy property tax, it would overtake the amount of NLG 66 m or 55% of the municipal tax capacity (data Zuid-Holland) from the non-Haagse municipalities.
- 79 Regarding this free zone, Christiaanse c.s. distinguish three functions:
1. the free zone has an important allocative function;
 2. the free zone fulfills the buffer function dealing with inevitable incompletenesses in the distribution of allowances from the public treasury and funds, autonomous setbacks for separate municipal and provincial governments. This buffer function is necessary because it is both impossible and undesired to create such distribution of general and specific allowances, that each year all specific situations of every single municipality and province can be considered;
 3. the committee "underwrites and points out the administrative importance of a large free zone in acquiring the own provincial or municipal income", with regards to the aim of decentralization.
- 80 CMF(RGF): op.cit., page 5.
- 81 L.G.M. Stevens: *Gemeentelijke heffingen: een boeiende weg*, Symposium ESBL; 29-6-1994, page 19.
- 82 From data provided by the Home Office it appears that non-Haagse municipalities jointly have to cut back with NLG 70,5 m and that The Hague will receive an extra amount of NLG 64,1 m.

DE BURGER CENTRAAL

LOKALE HEFFINGEN ALS BESTUURLIJKE VERNIEUWERS

REDE

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
bijzonder hoogleraar heffingen lokale overheden
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op vrijdag 7 april 1995

door

L. van Leeuwen

"De burger centraal"

Lokale heffingen als bestuurlijke vernieuwers¹

Mijnheer de Rector Magnificus,
Zeer gewaardeerde toehoorders,
Dames en heren,

OPENING

Het is mij een eer en een genoegen, dat ik hier vandaag voor u sta om een leerstoel te aanvaarden met de opdracht de fiscale problematiek van lokale overheden te plaatsen in het licht van veranderende bestuurlijke verhoudingen. Het is een terrein, dat op het ogenblik sterk in beweging is.

In dit betoog zal ik aangeven, waarom het centraal geleide systeem dat onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is gaan kenmerken, niet meer voldoet en wat daaraan in mijn ogen te doen is. Lokale overheden hebben aan belang ingeboet. De macht van rijksambtenaren en centrale belangenorganisaties is toegenomen. En de politieke besluitvorming is zo stroperig geworden, dat de burger er zich in toenemende mate van afwendt.

Mijn opvatting is dat juist gemeenten - al dan niet in onderlinge samenwerking - in staat zijn de burger de samenhang te laten zien, waarom en vooral waarvoor hij belasting betaalt. Ik pleit er daarom voor de steeds meer calculerende burger serieuzer te nemen en hem zijn vertrouwen in ons systeem terug te geven door de lokale heffingen ten koste van rijksbelastingen meer gewicht en volume te geven en die burger daarop een veel directere invloed te laten uitoefenen.

Ik stel mij voor dit onderwerp te behandelen met enkele denkbeelden van Montesquieu als uitgangspunt. In zijn meesterwerk 'Esprit des lois' waarschuwde hij voor een lichtzinnig gebruik van overheidsinkomsten². "De inkomsten van de staat," zo definieerde hij, "bestaan uit dat deel dat iedere burger geeft van zijn bezit, om de veiligheid van de rest te waarborgen of om er zelf op aangename wijze van te genieten".

Montesquieu vervolgde: "Om deze inkomsten goed vast te stellen, moet men rekening houden met de behoeften van de Staat en de behoeften van de burgers." En zijn advies luidde: "Van het volk moet men niet afnemen van zijn reële behoeften, ten gunste van imaginaire behoeften van de Staat".

Over wat hij onder imaginaire behoeften verstond, liet hij geen misverstand bestaan. Hij omschreef die als "dat wat de hartstochten en de zwaktes van hen die regeren vragen, de charme van een buitengewoon project, de ziekelijke lust van ijdelheid, en een zekere onmacht van geest tegen de grillen".

1. Met grote dank aan H.P.A.M. van Arendonk, M. Boogaardt, Ph. Huisman, A.J. Korff, F.J.H.L. Makkinga, K.L. Phoa, R. Robijns, A. Thurik, H.A.F. Verbrugge, D.J. Wolfson en J.R. Zuidema voor hun waardevol commentaar. Ik ben uiteraard verantwoordelijk voor deze eindtekst.

2. Montesquieu, 'De l' Esprit des Lois', in: 'Oeuvres Complètes', Seconde Partie, Livre XIII, Paris-Vle, 1964, p.608.

Deze visie heeft nog niets aan actualiteit ingeboet. Integendeel. Bovengenoemde afweging is in de loop der eeuwen steeds moeilijker geworden. De staat had zich niet alleen met de bescherming van leven en bezit bezig te houden maar ook met de zorg voor cultuur en welvaart³. Met het verdwijnen van de nachtwakersstaat is de rol van de overheid aanzienlijk toegenomen en heeft haar hoogtepunt bereikt in onze verzorgingsstaat.

Ik stel mij voor in deze rede aandacht te besteden aan enige bestuurlijke uitgangspunten, die de basis vormen van de belastingheffing; aan de voorwaarden van goed en daarmee gedisciplineerd bestuur; aan de maatschappelijke ontwikkelingen die ons politieke systeem bedreigen en die dat systeem weer op het rechte pad moeten krijgen. Daarna behandel ik concrete maatregelen om de zelfstandigheid van gemeenten en provincies te bevorderen, waarbij ik ook aan de burgers een belangrijke rol toeken. Ik illustreer dit met de invoering van het correctief referendum; een eigen fonds voor de vier grote steden; vergroting van de herkenbaarheid van gemeentelijke en provinciale belastingen en tenslotte vraag ik aandacht voor bedreigingen voor de door mij juist bepleite grotere lokale autonomie. Ik rond dan dit betoog af, dat mede gelet op de beperkte spreektijd niet volledig kan zijn, in een concluderende slotbeschouwing.

BESTUURLIJKE UITGANGSPUNTEN

Het zicht op de essentiële relatie 'beslissen - betalen - genieten', die zo kenmerkend is voor de marktsector, ontbreekt bij de overheid. Een uitzondering moet worden gemaakt voor waterschappen waar de trits 'belang-betaling-zeggenschap' immers het kenmerk van het beleid is. Binnen die overheidssector zelf constateren wij bovendien zeer sterk centralistische trekken, waarbij de beleidsuitvoering op decentraal niveau volstrekt ondergeschikt is aan de centrale regelgeving⁴. In vergelijking met het buitenland kan worden gesproken van een zeer sterk centralisme in de financiële verhouding tussen het rijk en de lokale overheden.

Zolang de wereld bestaat, zijn er spanningen tussen de overheid en de samenleving. Een overheid verschaft zekerheden, waarvoor burgers middels belastingen moeten betalen. Het gaat er om hoe ze elkaar kunnen aanvullen om de kwaliteit van de maatschappij te vergroten tot wederzijds begrip en voldoening. Jethro zei het al tegen Mozes: 'Je moet delegeren, want alleen los je al die ruzies niet op'⁵.

In dit eeuwenoude organisatiebeginsel wordt uitstekend aangegeven, dat produktiemakers - burgers en bedrijven - en dienstverleners, aan wie bepaalde taken zijn gedelegeerd - de overheden - elkaar moeten aanvullen en in evenwicht houden. Daarvoor zijn belastingen nodig. Van de problemen en de bestuurlijke oplossingen hangt het vervolgens af wat er met die belastingen gebeurt en waar die moeten worden

gegeven. De uitkomst daarvan bepaalt de omvang en werkwijze van de bestuurlijke organisatie. Een ding is daarbij wel zeker: er zal altijd geld nodig zijn om het geheel

3. Adolph Wagner, 'Finanzwissenschaft', 1880-1886 (zie noot 75 in: Hofstra, 'Inleiding tot het Nederlands belastingrecht', Deventer 1992, p.92.

4. W.G.M. Salet, 'Gegrond Bestuur. Een internationale ijkling van bestuurlijke betrekkingen', Intreerede, Delft, 16 september 1994, p.11.

5. Exodus 18:17-23

draaiend te houden. De vraag is alleen: waar worden de verantwoordelijkheden gelegd?

'De kunst van de belastingheffing' vraagt om randvoorwaarden, zoals die op grond waarvan belastingen van de burgers kunnen worden geheven en welke regels door een verstandige overheid kunnen worden gehanteerd⁶.

Staatkundige en maatschappelijke overtuigingen zijn aan het veranderen. De kerntaken van de overheid staan thans midden in de belangstelling en het contract-denken is in opmars. De inmiddels in de belastingheffing gevestigde niet-fiscale doeleinden komen daardoor ter discussie, omdat met het contract ook het profijtbeginsel wordt versterkt.

VOORWAARDEN VOOR 'GOED BESTUUR'

Koerst de overheid nog wel af op een door mij in 1989 bepleite situatie van 'goed bestuur'? De overheid dient daarvoor aan de volgende vier criteria te voldoen:

1. zij moet zich informeren over wat de burgers werkelijk wensen en op betrouwbare wijze met die informatie omgaan;
2. zij moet de burgers bieden waarvoor zij betalen en laten betalen voor wat zij ontvangen;
3. zij is verantwoordelijk en aanspreekbaar voor het gevoerde beleid en
4. zij moet kostenbewust handelen en bij haar voorstellen tenminste aangeven welke kosten daaraan verbonden zijn⁷.

Van de overheid mag de discipline verlangd worden zich aan deze waarden en normen te houden.

De centrale overheid heeft lange tijd die budgettaire discipline niet kunnen opbrengen⁸. En anders dan Keynes heeft gewild: *'fiscal policy has become one of the major destabilizing forces'*⁹. Zij heeft tegelijkertijd geprobeerd een fiscale illusie in stand te houden door een veel positievere indruk over de baten uit de belasting- en premiedruk te suggereren dan de werkelijkheid is¹⁰.

Of in Musgrave's woorden: *'Taxes that are not noticed as such will create the illusion of costless public services, and thus invite faulty budget determination'*¹¹.

Belastingen worden zwaarder naarmate de afstand tussen de burgers en het bestuur groter wordt¹². De wetgever heeft bovendien bepaald dat gemeenten en provincies met sluitende begrotingen moeten werken. Voorts dienen alle besluiten van

6. Dirk Hoola van Nooten, 'De geest der wetten', aantekeningen bij de vertaling van Montesquieu, Deel II, Boek 13, druk Willem Holtrop, te Amsterdam, 1783.

7. L. van Leeuwen, 'De gemeente centraal. Om de doeltreffendheid van het binnenlands bestuur', Assen/Maastricht, 1989, p.5.

8. Daphne A. Kenyon & Karen M. Benker, 'Fiscal Discipline: Lessons from the State Experience', Advisory Commission of Intergovernmental Relations, Washington DC, 1984.

9. J. de Larosière, 'Restoring Fiscal Discipline. A Vital Element for Economic Recovery', International Monetary Fund, Washington DC, 1982.

10. W.W. Pommerehne & F. Schneider, 'Fiscal Illusion, Political Institutions and Local Public Spending', Kyklos, Vol. 31-1978, p.381-408.

11. Richard A. Musgrave, 'The Theory of Public Finance', Tokyo, 1959, p.240 & 522.

12. Jean-Jacques Rousseau, 'A Discourse on Political Economy', The Everyman Library, London, 1993, p.157.

gemeenteraden te zijn voorzien van een overzicht van de financiële gevolgen, zulks om goedkeuring van hoger bestuur voor deze besluiten kunnen te verkrijgen. Daardoor is het beleid der lokale overheden in het algemeen gedisciplineerd. Dit moge ook blijken uit het feit dat zij geen schuld hebben aan de voortdurende financieringsstekorten in de publieke sector. Overigens worden zij wel gedwongen aan de oplossing daarvan mede te werken.

De centrale overheid in ons land is gaandeweg in het spel om de knikkers een dubbelrol gaan spelen: die van medespeler en van arbiter¹³. En dat kan niet goed gaan. Naast collectieve goederen als veiligheid, openbaar bestuur, rechtspraak, waterkeringen en andere infrastructuur is er een overproductie van beleid¹⁴ ontstaan, waarmee politici en bureaucraten als voorkeursmakelaars het profijt van de overheid in de vorm van bemoei- en/of machtsgoederen¹⁵ terecht laten komen bij burgers die de steun van de overheid niet nodig hebben¹⁶.

'Misbruik kan alleen worden gekeerd, wanneer door de ene macht aan de andere een halt wordt toegeroepen'¹⁷. Dit was het motto van de oratie van P.J. Oud, die tijdens en na zijn burgemeesterschap van Rotterdam onder andere lange tijd een stempel heeft gedrukt op de financiële verhoudingen van het rijk met provincies en gemeenten. Met hem kunnen wij ons ook thans bij al die veranderende bestuurlijke verhoudingen de vraag stellen: hoe staat het met de 'checks and balances' in deze tijd van 'NIMBY-wetgeving' en het 'weg-vitaliseren' van gemeenten? Wat blijft er over van politieke vrijheden van burgers, die zich alleen met hun naaste leefomgeving mogen bemoeien?

Met legitimatie van het overheidshandelen bedoel ik onder andere de positie van de - al dan niet - calculerende burger in relatie tot de produkten die de overheid in haar grote wijsheid in overvloedige mate over hem heenstort. Of die burger daaraan nu behoefte heeft of niet. De calculerende burger vraagt zich als consument steeds meer af wat het nut en de doelmatigheid van overheidsprodukten is. Vaak begrijpt hij niet waar de overheid mee bezig is. Hiertegenover staat dat de overheid het optreden van kritische burgers maar lastig vindt. Ook al manifesteert deze zich slechts eenmaal in de vier jaar tijdens de verkiezingen.

Mijn stelling is dat wij in het openbaar bestuur de burgers steeds meer nodig hebben als het gaat om een antwoord te vinden op de vraag: waar wij mee bezig moeten zijn en waarmee als het even kan niet! Als onze vertegenwoordigende organen niet meer vol-²²doen, dan zal de burger met andere democratische instrumenten te hulp moeten worden geroepen om mede te beslissen. Ook als het om de fiscaliteit gaat. Ik wil Uw aandacht vragen voor enige mijns inziens ingrijpende bestuurlijke veranderingen. Deze veranderingen onderstrepen een verdergaande decentrale ontwikkeling, die om zowel de fiscale discipline te verbeteren als fiscale illusies te bestrijden, zullen moeten

13. H.D. Tjeenk Willink, 'Regeren in een dubbelrol', achtergrondstudie nr. 1, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, december 1980.

14. Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Sociaal en Cultureel Rapport 1992', Rijswijk, september 1992, p.481-483.

15. D.J. Wolfson, 'Publieke sector en economische orde', Groningen, 1988, p. 33-34.

16. Sociaal en Cultureel Planbureau, 'Profijt van de overheid III', Rijswijk, december 1994, p.137 en 145.

17. P.J. Oud, 'Enige beschouwingen over de verhouding der verschillende overheidsmachten', Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Buitengewoon Hoogleraar in het Nederlands staats- en administratief recht aan de Nederlandse Economische Hogeschool te Rotterdam op 30 October 1952, Zwolle, 1952.

doorwerken in de financiële verhouding en in het eigen belastinggebied der lokale overheden.

MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN EN HET POLITIEKE SYSTEEM

Vier ontwikkelingen, waarbij het openbaar bestuur betrokken is, dienen hier te worden aangestipt:

1. De maatschappij raakt 'foot-loose', omdat zowel mensen als kapitaal steeds mobieler worden. Dit kan een bedreiging betekenen voor het voortbestaan van de natie als natuurlijke ruimte, waarbinnen solidariteit en politieke controle heersen¹⁸.
2. De technologische ontwikkeling zorgt ervoor dat de calculerende burger de overheid steeds te slim af is en zolang de politiek gecentraliseerd blijft daarop geen afdoend antwoord kan geven¹⁹.
3. De recente verkiezingen in de Verenigde Staten hebben laten zien hoezeer de burger in opstand komt als hij de staat te ver van hem verwijderd acht²⁰.

Deze eerste drie ontwikkelingen hebben één conclusie gemeen: 'De zorg om een efficiënte (politieke) controle brengt ons ertoe de voorkeur te geven aan instellingen die op lokaal niveau worden beheerd, gefinancierd en gecontroleerd. Wij kunnen ons slechts herkennen in datgene wat door onszelf te controleren is. De moderne natie komt ons in haar dagelijkse bestuursactiviteiten oncontroleerbaar en dus onverantwoordelijk voor'²¹.

4. De vierde ontwikkeling biedt meer hoop voor de toekomst. Het contractdenken is in opmars²². Het contract is de basis van nieuwe verhoudingen tussen overheden onderling, tussen bestuurders en het ambtelijk management en tussen burgers en bestuur. Het contract draagt bij tot hanteerbare afspraken binnen de complexiteit van onze overheidsorganisatie.

In het Verenigd Koninkrijk is het zg. Citizen's Charter²³ ontwikkeld, waarin de overheid normen vastlegt voor de kwaliteit van de eigen dienstverlening. Deze normen worden gepubliceerd en jaarlijks aangepast. De burger kan die overheid daarop aanspreken. Arnhem heeft met zijn Burgerstatuut²⁴ in ons land een begin gemaakt.

18. Jean- Marie Guéhenno; 'Het einde van de democratie', Tielt, 1994, p.21, e.v.

19. P.H.A. Frissen, 'De virtuele werkelijkheid van informatisering in het openbaar bestuur. De calculerende burger en de nacalculerende staat', in: Bestuurskunde, 94/5, p.209-217.

20. H.J.A. Hofland, 'De fragmentarisering van het Westen. Democratie in crisistijd', NRC/Handelsblad, Zaterdags bijvoegsel, 17 december 1994.

21. J.-M. Guéhenno, op.cit., p.23

22. R.H.Coase, 'The Firm, the Market and the Law', Chicago, 1988.

23. D.P. Noordhoek, 'Britse voorbeelden voor Nederlandse verhoudingen. Van Next Steps naar verzelfstandiging, van Citizen's Charter naar kwaliteitshandvesten', Beleidsanalyse, '93 3/4, p. 14-20.

24. Bestuursdienst Arnhem, 'Samen Verantwoordelijk'.

De ontwikkeling van het eigentijds burgerschap²⁵ geeft individuen 'een status van vrijheid, het geeft hun een positie van waaruit zij gezagsverhoudingen in de maatschappij kunnen beïnvloeden'. De burger behoort op grond van deze status zijn eigen afwegingen te kunnen maken, ook de financiële. Wij hebben geconstateerd, dat de overheid haar arbiterrrol in de afweging van de reële behoeften van de burger en de imaginaire behoeften van die overheid niet naar behoren kan uitoefenen. Welnu, dan moet het eigentijdse burgerschap een bijzondere rol spelen op weg naar een situatie van 'goed bestuur'.

Correctief referendum: burgers hebben het laatste woord

Het correctief referendum blijkt daartoe een goed hulpmiddel te zijn. Vastgesteld kan worden²⁶, dat referenda in Zwitserland aan beleidsmakers informatie verschaffen over de voorkeuren van de burgers ten aanzien van bijzondere projecten. Waar de burgers via het referendum hun overheid mochten corrigeren, getuigden politici en ambtenaren van een betere fiscale discipline dan waar dat niet het geval was. Bovendien bleek, dat referenda de overheden verplichtten om zich beter rekenschap te geven van de met de projecten samenhangende kosten²⁷. De tijd is voorbij, dat het referendum via allerlei simplificaties aan de burger onthouden kan worden.

In Amerika wordt bij referenda nauwkeurig aangegeven, waar de dekking voor de nieuwe investeringen wordt gevonden. Accepteert men hogere plaatselijke belastingen, of wil men er met die gevolgen voor ogen het beoogde project helemaal niet gerealiseerd zien? Op die manier worden de burgers direct geconfronteerd met de gevolgen van gemeentelijk handelen. Het is derhalve noodzakelijk voor betrokken overheden om tot een inzichtelijke bedrijfsvoering te komen. Het is zelfs een dringende voorwaarde om allerlei sluiers weg te nemen. In het verlengde hiervan zullen de burgers overtuigd moeten raken van het 'profijt van het beleid'.

Deze inzichtelijkheid zal ook gevolgen hebben voor het inkomsten- en uitgavenbeleid van gemeenten en provincies. Het bestrijden van de 'ingebeelde behoeften' kan via overheveling van de uitvoering van taken naar de marktsector de burger met de echte prijs confronteren²⁸. Het kan ook door waar mogelijk kostprijsdekkende tarieven voor de overheidsprodukten in rekening te brengen²⁹. En tenslotte moeten de gemeentelijke en provinciale heffingen zoveel mogelijk een 'profijt'-karakter krijgen.

25. H.R. van Gunsteren en P. den Hoed, 'Eigentijds burgerschap', in: *Beleid en Maatschappij*, 1992/6, p.324-7.

26. W.W.Pommerehne & Friedrich Schneider, 'Does Government in a Representative Democracy Follow a Majority of Voters' Preferences? - An Empirical Examination', in: Horst Hanusch, 'Anatomy of Government Deficiencies', Berlin, Heidelberg & New York, 1983, S.61-84.

27. W.W.Pommerehne & Friedrich Schneider, op.cit., 1978.

28. C.Goedhart, 'Scheefgroei, ombuigingen en profijtbeginsel. Prices or taxes, that is the question', in: P.J. Eijgelshoven/L.J. van Gernerden, 'Inkomensverdeling en openbare financiën. Opstellen voor Jan Pen', Utrecht/Antwerpen, 1981, p.61.e.v.

29. Het is eigenlijk niet in te zien, waarom burgers uit de randgemeenten bij het gebruik van centrumvoorzieningen (schouwburg, concert, etc.) niet rechtstreeks met de kostprijs daarvan worden geconfronteerd.

Zo zal Goedhart's boodschap worden gerealiseerd. Zijn voorkeur voor prijzen boven heffingen is op gemeentelijk niveau steeds vaker richtsnoer geworden. Het trage en ontoereikende reactievermogen, waardoor men in de jaren '70 niet slagvaardig op nieuwe omstandigheden kon inspelen, is in de loop der jaren '80 verdwenen. Gemeenten hebben een nieuwe, minder receptieve bestuurscultuur ontwikkeld³⁰.

De omvangrijke bezuinigingen waarvoor zij werden geplaatst zijn vertaald in betere bedrijfsvoering, waarbij onrendabele voorzieningen zijn afgestoten; het lokale subsidiebeleid is doorgelicht, deels afgeschaft, deels omgebogen; het profijtbeginzel is c.q. wordt toegepast. De inventieve wijze waarop deze saneringen hebben plaatsgevonden heeft dubbel effect gehad. Enerzijds heeft de lokale overheid een afslanking doorgemaakt, en anderzijds heeft zij voorkomen, dat de burger via de OZB de rijksbezuinigingen heeft moeten opbrengen.

FINANCIËLE VERHOUDING OP HET VERKEERDE SPOOR

Het is duidelijk dat dit meer responsieve beleid op gespannen voet staat met het streven naar een gelijke voorzieningencapaciteit voor alle Nederlandse gemeenten, het

z.g. derde aspiratieniveau van Goedhart³¹. De Raad voor de Gemeentefinanciën (RGF) verklaart kennelijk opgelucht, dat 'in geen van de reacties (op een eerder advies) dit uitgangspunt wordt aangevochten. De Raad concludeert hieruit dat het uitgangspunt nog steeds algemeen wordt aanvaard'³². De vraag is of het maatschappijbeeld van deze adviseurs nog wel aansluit bij de wenselijk geachte ontwikkeling van de zelfstandige kracht der gemeenten.

Wolfson³³ waarschuwt voor paternalisme en centralisme bij het doorschieten van dit aspiratieniveau naar volledige gelijkheid. Sterks³⁴ stelt 'dat het derde aspiratieniveau op gespannen voet staat met de autonomie van de gemeenten'. Hij voorziet complicaties bij de toepassing van dit gelijkheidsbeginzel, omdat gemeenten in de praktijk 'erg ongelijksoortig' zijn.

Het derde aspiratieniveau als uitgangspunt voor de financiële verhouding van straks dient als strijdig met de noodzakelijke versterking van de lokale beleidsruimte te worden verworpen. Ondertussen dient de FV-wet 1984 nog wel aan een evaluatie te worden onderworpen. De vraag is daarbij of het in 1984 herziene verdeelmechanisme van het Gemeentefonds de beoogde verbetering van de positie van de grote steden in de afgelopen tien jaar voldoende 'uit de verf' heeft laten komen om de z.g. grootstedelijke verloederingsproblemen tot staan te brengen c.q. op te heffen. De sociale verloederingsproblemen in de grote steden maakt de introductie van een sociale- en een liggingsfactor in het verdeelmechanisme aanvaardbaar, mits het rijk boven deze intercommunale solidariteit ook zelf met additionele middelen over de brug komt.

³⁰ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Van de stad en de rand', Rapporten aan de Regering Nr. 37, 's-Gravenhage 1990, p.35.

³¹ C. Goedhart, 'Local Public Finance in the Theory of Fiscal Policy', in: 'Issues in Urban Public Finance', International Institute of Public Finance, New York, 1972, p.1920.

³² Raad voor de gemeentefinanciën, 'Advies Herziening Gemeentefonds', Den Haag, 19 januari 1995, p.4.

³³ D.J. Wolfson, op.cit., p.350.

³⁴ C.G.M. Sterks, 'De actualiteit van het derde aspiratieniveau: de economische invalshoek', in: Bestuurswetenschappen, 1994, nr.3, p.174.e.v.

De financiële verhouding rijk - gemeenten blijft ondertussen kwetsbaar. Hier wrekt zich het ongunstige gesternte van de politieke haalbaarheid³⁵ bij de Haagse dames en heren, waaronder jarenlang de problematiek van de financiële verhouding heeft verkeerd. De dictatuur van de status-quo, hier te lande verpakt in het toverwoord 'budgettaire neutraliteit', blijft bestaan. Het rijk hoeft dus nooit in te leveren: vergroting van het gemeentelijk belastinggebied wordt vertaald in vermindering van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (De Kam met 28%³⁶) in plaats van de vermindering van rijksuitgaven van betrokken departementen.

De RGF is met open ogen in deze val gelopen. De Raad stond 'met lege handen' voor de opgave meer middelen te vinden voor de vier grote en enkele middelgrote steden en adviseert naar Belgisch voorbeeld de belastingcapaciteit³⁷ in het verdeelstelsel te introduceren. De WRR had tevoren gewaarschuwd dat 'bijsturing er niet opgericht moet zijn om de verschillen in belastingcapaciteit toe te dekken (dan wordt de nieuwe verhouding nooit bereikt)³⁸.

Het is jammer, dat de RGF niet de eis van Montijn van f. 500 mln ten behoeve van de vier grote steden (G4) bij de regering heeft neergelegd³⁹. De Raad geeft nu het kabinet de gelegenheid om rustig achterover te leunen⁴⁰ en laat op creatieve wijze veel andere gemeenten nogal arbitrair f.225 mln opbrengen.

EIGEN FONDS VOOR DE VIER GROTE STEDEN (G4-FONDS)

Nog beter zou het zijn geweest wanneer de RGF in de lijn van het door Peper bepleite Deltaplan voor de grote steden⁴¹ een eigen financiële verhoudingswet met een eigen G4-Fonds zou hebben voorgesteld⁴².

Dit G4-Fonds moet helderheid scheppen, waar thans nog wordt volstaan met 'cosmetische oplossingen'. De betrokken gemeenten hebben er recht op dat hun verhouding met het Rijk niet langer in samenhang met en soms ten laste van de andere gemeenten wordt geregeld. De RGF heeft vanwege hun complexiteit de G4-

³⁵ 'Belastingen omlaag', Rapport van de commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (de Commissie - De Kam), Den Haag, augustus 1992, p.8.

³⁶ De commissie stond voor de politieke opdracht herverdeeldeffecten van haar voorstellen te laten zien, aangezien het cijfermateriaal met betrekking tot de specifieke uitkeringen wat betreft de verdeling over de gemeenten (en provincies) uiterst gebrekkig is moest de commissie zeer tegen haar zin de algemene uitkering als uitruil gebruiken (p.66).

³⁷ De RGF bepaalt de lokale belastingcapaciteit door de in de gemeente aanwezige onroerende zaken te vermenigvuldigen met het gemiddelde tarief voor de OZB van alle Nederlandse gemeenten. Afwijkingen van dit gemiddelde bestempelen een gemeente als rijk dan wel arm.

³⁸ WRR, op.cit., p.209.

³⁹ Externe Commissie Grote Stedenbeleid (de Commissie-Montijn), 'Grote steden Grote kansen', 's-Gravenhage, maart 1989.

⁴⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Decentralisatie', Brief van de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Financiën betreffende 'decentrale belastingheffing', Vergaderjaar 1993 - 1994, 22 236 Nr. 24, 's-Gravenhage, 15 maart 1994, p.2.

⁴¹ A.Peper, 'De Opstanding der Steden. De Opstand der Stedelingen. Gevraagd: een Deltaplan voor de Steden', Nieuwjaarsrede Rotterdam, 3 februari 1994.

⁴² Zij hebben samen 13 % van de bevolking en 15 % van de woonruimten. Vijfentwintig procent van het huidige Gemeentefonds - ruim 4 mrd gulden - gaat naar Amsterdam (10%), naar Rotterdam (7,5%), naar Den Haag (5%) en Utrecht (2,5%).

gemeenten niet goed in zijn onderzoek kunnen betrekken. Ook de Commissie - De Kam signaleert die bijzondere positie met betrekking tot de herverdeeldeffecten van haar voorstellen⁴³. Laat ons erkennen, wat nu al praktijk is, dat de G4 op een andere wijze worden behandeld. Dit G4-Fonds moet worden gevoed met niet alleen de huidige algemene maar ook de specifieke uitkeringen, waarop deze gemeenten recht hebben. Voorts moet dit Fonds het instrument zijn voor echte verandering.

Het Rijk zou voorts kunnen overwegen aan het G4-Fonds een extra bijdrage toe te kennen uit zijn BTW-ontvangsten, omdat betrokken steden veel activiteiten met supra-lokale toegevoegde waarde ontwikkelen waarover het Rijk zonder veel inspanning belasting ontvangt.

VERRUIMING EIGEN BELASTINGGEBIED VAN GEMEENTEN EN PROVINCIES

Gemeentelijke en provinciale belastingheffing zijn geregeld in de Grondwet, Gemeentewet en Provinciewet. De wetgeving moet vergroting van de autonomie van deze overheden expliciet mogelijk maken⁴⁴. Grotere beleidsinhoudelijke vrijheid voor gemeenten en provincies mag niet tot verzwaring van de totale collectieve belastingdruk leiden. Wel moet de mogelijkheid tot het voeren van het door de WRR bepleite 'responsieve' beleid op sociaal-economisch terrein worden vergroot. Een wezenlijke uitbreiding van het eigen belastinggebied van gemeenten en provincies moet een aanzienlijke, tenminste evengrote terugtrek van rijksbelastingen inhouden.

OUD EN CHRISTIAANSE

De ontwikkeling sinds de jaren '60 heeft op dit terrein niet stilgestaan. De werkzaamheden van de Commissie- Oud en die van de Commissie- Christiaanse hebben belangrijke impulsen gegeven aan de ontwikkeling van de wetgeving op het gebied der gemeentelijke en provinciale belastingen.

De Commissie-Oud deed voorstellen met betrekking tot het Gemeentefonds, de verdeling ervan, de doeluitkeringen en het eigen belastinggebied. De commissie erkende, dat de eigen belastingen niet net als vóór 1929 als hoofdbron van de inkomsten der gemeenten moesten gelden. Maar wel als een onmisbaar sluitstuk van het stelsel van middelenvoorziening van de gemeenten. Aan het eigen belastinggebied der gemeenten (en provincies) moesten nog enige voorwaarden worden gesteld⁴⁵.

⁴³ Commissie-De Kam, op.cit., p.74

⁴⁴ Koning verstaat onder 'autonomie' : 'de bevoegdheid om de eigen huishouding te regelen en te besturen'. Het is duidelijk, dat op fiscaal gebied de gemeentelijke en provinciale autonomie van beperkte betekenis is. Het recht op gemeentelijke en provinciale belastingheffing is door de Grondwet aan de autonomie van die overheden onttrokken dan wel door Gemeentewet en Provinciewet aan banden gelegd. (H.E.Koning, 'Gemeentelijke belastingen', Binnenlandse Zaken, 23 mei 1979).

⁴⁵ Deze voorwaarden zijn:

1. de belastingen moeten wezenlijk hanteerbaar zijn; het moet daadwerkelijk mogelijk zijn de belastingen in te voeren, te verhogen of te verlagen;
2. een zo groot mogelijk gedeelte van de burgers moet in de heffing kunnen worden betrokken;
3. de mogelijkheid van belastingverhoging- of verlaging

moet zodanig zijn dat dit een enigszins betekende invloed heeft op het niveau van de inkomsten van de desbetreffende gemeenten;

De door de commissie voorgestelde invoering van een gemeentelijke woonplaatsbelasting is door de regering niet overgenomen. Zij kan hier verder onaangeroerd blijven. De gemeenten kregen bij wet van 24 december 1970 de mogelijkheid om onroerend-goedbelastingen te heffen⁴⁶.

De Commissie-Christiaanse is in 1981 ingesteld en heeft een zeer belangwekkend rapport gepubliceerd. De commissie heeft als het ware de met de onroerend-goedbelastingen opgedane ervaringen in een veel breder perspectief geplaatst. Het heeft bijna 12 jaar geduurd voordat gedeelten van de resultaten van het werk van de Commissie-Christiaanse zijn vastgelegd in de Wet materiële belastingbepalingen, en daarna in de Gemeentewet⁴⁷.

De in de gemeentewet vastgelegde koppeling van de gemeentelijke OGB-opbrengst aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, de zogenaamde absolute limiet, is bij wet van 3 juli 1989⁴⁸ verdwenen, toen bleek dat de voortdurende bezuinigingen op het Gemeentefonds ook de omvang van het belastinggebied gingen aantasten. De gemeenten kregen daarna bij wet van 2 november 1990⁴⁹ de bevoegdheid om de aanslagverzending en de invordering van de onroerend-goedbelastingen te verzorgen. In 1994 kregen zowel de herziening van de materiële belastingbepalingen in de nieuwe Gemeentewet⁵⁰ als de uniformering van het waardebegrip en de waardering van onroerende zaken in de Wet WOZ⁵¹ hun beslag. In afwijking van wat de Commissie Christiaanse bepleitte, heeft de uniformiteit niet op centraal niveau haar basis gekregen, maar is het het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de onroerende zaak is gelegen, die verantwoordelijk is voor de waardebeoordeling en -vaststelling van de onroerende zaak door middel van een voor bezwaar vatbare beschikking⁵². Christiaanse heeft het gemeentelijke en provinciale belastinggebied weer perspectief gegeven⁵³.

Meer eigen middelen

Blikken wij terug op de geschiedenis sinds 1970 dan kan worden geconstateerd, dat met name door de meest recente wetgeving de positie van de gemeenten in belastingland is versterkt. Daarnaast zien wij ook in kwantitatieve zin een toename van het belang van lokale heffingen. Sinds 1985 zijn de inkomsten uit belastingen en rechten

⁴⁷ er dient een zeker verband te bestaan tussen de behoeften van de gemeente enerzijds en het totaal van haar inkomsten, inclusief de potentiële opbrengst van de eigen belastingen, anderzijds.

⁴⁶ Stb.1970, 608.

⁴⁷ Stb.1994, 419 en 420.

⁴⁸ Stb.1989, 302.

⁴⁹ Wet overdracht taken OGB 1990, Stb.549

⁵⁰ Wet en Invoeringswet materiële belastingbepalingen, Stb.1994, 419 en 420.

⁵¹ Wet waardering onroerende zaken, Stb. 1994, 874.

⁵² art. 22, lid 1 Wet WOZ

⁵³ Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (Commissie- Christiaanse), Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten', Den Haag, juni 1983, p.5.

van f. 4 tot f. 8 mrd gestegen. De echte lokale belastingen⁵⁴ gingen met ca 50% omhoog; de totale opbrengst van de rechten⁵⁵, zoals riool- en reinigingsrechten en parkeergelden, verdrievoudigde.

Ondanks het feit, dat deze ontwikkeling al tot wat schreeuwende krantenkoppen heeft geleid, heeft een fundamenteel debat over de omvang van het gemeentelijke belastinggebied niet plaatsgevonden. De opheffing van de absolute limiet en de invoering van de relatieve limiet in de onroerende-zaakbelastingen heeft weliswaar een stijging van vooral de gebruikersbelasting te zien gegeven, het leeuwedeel van de totale stijging is echter een gevolg van kostenstijgingen op milieugebied, die de gemeenten slechts via de riool-en reinigingsrechten aan de consument doorberekenen.

Achtergronden bij de verdere ontwikkeling

Een aantal principiële en materiële aspecten verdient nog steeds onze aandacht. Naast uiteraard de omvang van de belastingen zijn dat beginselen, die aan de lokale heffingen ten grondslag liggen, de aard van de heffingen, het tarief en de daarbij te overwegen differentiaties en de handhaving van centraal vastgestelde verplichte vrijstellingen.

Beginnelsen

Zijn daar eerst de beginselen die aan gemeentelijke en provinciale belastingen ten grondslag liggen. Dat zijn onder andere het gelijkheidsbeginsel, het draagkrachtbeginsel en het profijtbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel is neergelegd in art 1 van de Grondwet en in internationale verdragen en is een van de algemene rechtsbeginselen. Gelijke gevallen dienen gelijk te worden behandeld. De Hoge Raad heeft beslist, dat in afwijking hiervan gelijke gevallen slechts ongelijk behandeld kunnen worden, als daarvoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging te geven is.

Met betrekking tot het draagkrachtbeginsel bepaalt de Gemeentewet⁵⁶, dat het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen der belastingplichtigen. Van een gemeentelijke inkomenspolitiek kan derhalve geen sprake zijn. Met betrekking tot de OZB kan verder nog worden gesteld dat deze een objectief en zakelijk karakter moeten hebben en bij voorkeur van subjectieve en persoonlijke elementen gevrijwaard zouden moeten zijn⁵⁷.

Het profijtbeginsel leidt tot meer discussie. Dit beginsel houdt in, dat belasting mag worden geheven in relatie tot de mate waarin ieder van de diensten van de overheid

⁵⁴ P.J. Oud omschrijft die als: 'eenzijdig van overheidswege opgelegde betalingsverplichtingen... zonder dat daartegenover door de overheid een bepaalde prestatie wordt geleverd' ('Handboek voor het Nederlands Gemeenterecht', Deel III, Zwolle, 1963, p.253).

⁵⁵ Hierbij bestaat 'een rechtstreeks verband tussen hetgeen de overheid vordert en de dienst, die zij bewijst' (P.J.Oud, op.cit., p.253)

⁵⁶ art.219, lid 2

⁵⁷ De WBS legt wel 'een positief verband tussen de hoogte van het inkomen van de bewoner en de waarde van het bewoonde pand. (Commissie herziening gemeentelijke inkomsten, 'lokale beleidsvrijheid en financiële armslag', Amsterdam, maart 1994).

geniet. De discussie gaat in de eerste plaats over de vraag of dit beginsel het dragende principe achter de OZB is. Of dat hier sprake is van een algemene belasting met een zuiver fiscaal doel, d.w.z. er ontbreekt een direct verband tussen de OZB en de gemeentelijke voorzieningen⁵⁸. Koning stelt dat dat verband er wel is omdat de belastinggelden middels democratische besluitvorming vrijelijk kunnen worden besteed.

Met het geven van meer zeggenschap aan de burger in het kader van de gemeentelijke en provinciale besluitvorming, die in belastingzaken daaronder begrepen, zal het profijtbeginnsel in de toekomst de richtingstrijd winnen.

Herkenbare belastingen

Bij de inhoudelijke uitbreiding van het eigen belastinggebied van gemeenten gaat mijn voorkeur uit naar herkenbare belastingen. Die herkenbaarheid hangt volgens de Commissie-De Kam nauw samen met de wijze waarop de burger met heffingen wordt geconfronteerd⁵⁹. Die herkenbaarheid neemt sterk toe indien deze via afzonderlijke aanslagen en aangehechte acceptgiro's worden geheven en niet via het meeliften met de rekeningen van de openbare nutsbedrijven. Immers, de meeste burgers weten op deze laatste manier niet eens dat zij belasting betalen. De verantwoordelijkheid van besturen naar hun burgers toe is er meegediend, dat per bestuurslaag één soort heffing als voornaamste belasting wordt aangegeven. Zo pleit ik ervoor dat op den duur heffingen over onroerende zaken bij de gemeenten worden geconcentreerd.

Onroerende zaken: heffingsobject voor gemeenten

De al door Kwantes⁶⁰ bepleitte aanwijzing van onroerende zaken als uniek heffingsobject van de gemeenten heeft nogal wat pennen in beweging gebracht⁶¹.

Kwantes stelt zichzelf twee vragen. Waarom geen keuzen gemaakt die voor de burger herkenbaar zijn? Waarom bijvoorbeeld niet onroerende zaken als belastingobject aan de gemeenten toewijzen, met uitsluiting van andere heffers?

Het lijkt allemaal veel ingewikkelder dan het is, aldus Kwantes. Met het afschaffen van het huurwaardeforfait van de inkomstenbelasting, de overdrachtsbelasting en de onroerende zaak-elementen van de vermogensbelasting en de heffingen op basis van de Successiewet schept Kwantes de ruimte voor een forsere gemeentelijke belastingcapaciteit.

De Commissie- De Kam ⁶² heeft aan deze optie in haar rapport ook aandacht besteed. Met twee-derde pagina werd een en ander afgedaan. Dat is jammer, omdat Kwantes

⁵⁸ J.P.Kruimel, 'Theorie en praktijk van de gemeentelijke onroerende-zaakbelastingen', derde druk, Deventer 1993, 28.

⁵⁹ 'Belastingen omlaag', Rapport van de commissie verruiming eigen middelen lagere overheden, augustus 1992, p.36.

⁶⁰ J.N.A.Kwantes, 'Hoe wordt Nederland gepoltakst?', Weekblad 1991/5988, 5-12-91, p.1615-6.

⁶¹ Kwantes stelt naar aanleiding van steeds weerkerende berichten dat de overdrachtsbelasting moet worden afgeschaft dan wel worden overgeheveld naar de gemeenten, dat de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied sluipenderwijs plaatsvindt zonder dat de fundamentele vraag over de omvang daarvan plaatsvindt.

⁶² Commissie De Kam, op.cit., p.55.

In zijn twee pagina's heel wat genuanceerder tewerk was gegaan. De Kam houdt ons het schrikbeeld van een gemeentelijke inkomsten- en vermogens-belasting voor en het ontstaan van grote complicaties bij de omzetbelasting en de overdrachtsbelasting. Ik verwacht niet dat deze problemen zo zwaar zullen zijn. Wel ben ik van mening dat met name de omzetbelasting over de onroerende zaken tot nuancering van Kwantes' standpunt moet leiden. Ook de positie van de waterschappen lijkt over het hoofd te zijn gezien. De waterschapsomslag gebouwd, met als heffingsgrondslag de waarde in het economisch verkeer, doorkruist de exclusiviteit van de onroerende zaken als heffingsobject voor de gemeenten, zoals Kwantes beoogt. Vanwege de grotere belastingweerstand bij de burgers zal over de hoogte van lokale tarieven en de aanwending van de opbrengsten per gemeente een meer voor de burger grijpbaar democratisch debat en controle ontstaan. De invoering van het correctief referendum kan die controle ondersteunen.

Provinciale wegenbelasting vervangt opcenten

Aangezien de voornaamste eigen heffing van de provincies de opcenten zijn op de motorrijtuigenbelasting, lijkt het mij om eerdergenoemde reden in ieder geval wenselijk de provincies in plaats van die opcenten ook een eigen herkenbaar heffingsinstrument toe te kennen. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij een van de voornaamste provinciale taken, zoals de zorg voor de infrastructuur. Zo'n provinciale wegenbelasting zou de burger prikkelen na te gaan of het provinciaal bestuur wel 'waar' voor zijn geld geeft.

De ingezetenenbelasting (het zg.koppengeld) is door de Commissie- Haks en de Commissie-De Kam voorgesteld, als provinciale resp. provinciale en gemeentelijke belasting. In verband met de herkenbaarheid dient deze belasting aan de waterschappen te zijn voorbehouden; zij heffen immers sinds dit jaar een ingezetenenomslag.

Kostenelement

Het spiegelbeeld van herkenbare eigen belastingen per bestuurslaag is het kostenelement. Natuurlijk zijn de perceptiekosten van eigen belastingen aanzienlijk hoger dan in het geval van opcenten, waarbij de belastingheffing van de ene overheid met die van een andere overheid meelift. Om de belastingsluiers echter weg te nemen en daarmee tevens de fiscale discipline te versterken moeten wij deze kosten maar voor lief nemen in de stellige verwachting, dat een optimale informatieverstrekking aan de kritische en calculerende burger leidt tot enerzijds verlaging van de belastingweerstand en anderzijds tot een grotere controle op de allocatieve besparingen⁶³.

⁶³ Deze argumentatie geldt eigenlijk nog meer voor de provincie (althans in de Randstad) dan voor de gemeente. De belangstelling van de burger voor dit bestuur op afstand is gering en helaas moet worden geconstateerd, dat de bekendheid en afrekenbaarheid van die provinciale volksvertegenwoordigers niet groot is. Ditzelfde gold in het verleden ook voor een regionaal bestuur als het Openbaar lichaam Rijnmond. Als er nu straks provincies nieuwe stijl komen, waarvan bijv. die voor Rotterdam en omstreken belangrijke gemeentelijke taken overneemt en die ook een eigen belastinggebied krijgt, zal de burger een grotere vinger in deze bestuurlijke pap krijgen. Dat kan mijns inziens beter met een eigen -herkenbare- belasting als de provinciale wegenbelasting, eveneens met de mogelijkheid van het correctief referendum.

VOORSTELLEN COMMISSIE-DE KAM

De Commissie-De Kam gaf in haar rapport⁶⁴ drie manieren aan om de gemeentelijke beleidsvrijheid ter zake van de OZB te vergroten: de bestaande wettelijke (verplichte) vrijstellingen, zoals die voor bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond en onroerende zaken, in hoofdzaak bestemd voor de eredienst⁶⁵, zouden moeten verdwijnen; de relatieve limiet tussen de tarieven van de eigenaren- en gebruikersbelasting⁶⁶ zou verruimd moeten worden en het tarief zou kunnen worden gedifferentieerd.

Verplichte vrijstellingen vervallen

De commissie meent ten aanzien van de verplichte vrijstellingen, dat zij kunnen vervallen, met als uitzondering die vrijstellingen, waartoe het volkenrecht dan wel het inter-nationale gebruik noopt. Deze veranderingen in de vrijstellingen zijn ingrijpend van aard. Een centraal vastgelegd systeem van verplichte vrijstellingen verdraagt zich moeilijk met de beoogde grotere lokale autonomie. De thans verplichte vrijstellingen kunnen op grond van lokale besluitvorming natuurlijk best als facultatieve vrijstellingen blijven bestaan. Het uitgangspunt is dat de OZB als objectieve en zakelijke belasting van subjectieve vrijstellingen zou moeten worden ontdaan. Hierbij valt te denken aan bijv. de cultuurgrondvrijstelling, waarbij wordt gekeken hoe het subject de grond exploiteert. De gang van zaken is nu als volgt: Eerst zal een objectafbakening plaatsvinden. Hierna volgt de waardebepaling en kan de waarde van dit object of een gedeelte ervan buiten aanmerking worden gelaten. Ten aanzien van de zg. werktuigenvrijstelling⁶⁷ bestaat bij gebrek aan ondubbelzinnige wetgeving nog rechtsonzekerheid ondanks het feit dat de belastingrechter enige criteria heeft gegeven. Het is wenselijk dat de wetgever binnenkort de knoop doorhakt⁶⁸, en dat op een zorgvuldige wijze doet.

Tariefdifferentiatie

De Commissie-De Kam verwijst in haar rapport naar een publicatie uit 1991 van het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden, het ESBL⁶⁹, dat verschillende soorten differentiaties onderscheidt. In een recenter rapport heeft het ESBL de tariefdifferentiatie verder uitgewerkt. Daarin zien wij differentiaties in o.a. de tariefstelling van woningen en niet-woningen; naar de aard van het object; en naar lokatie, de zg. geografische differentiatie. Van essentieel belang is dat die differentiaties gebaseerd zijn op ondubbelzinnige definities. Wij denken daarbij in de allereerste plaats aan een zuivere omschrijving van het begrip 'woning', opdat ook duidelijk is wat een 'niet-woning' is. Zowel in het voor-ontwerp van de Lex Specialis Provincie Rotterdam als ook

⁶⁴ Commissie-De Kam, op.cit., p.53.

⁶⁵ art. 220 d, lid 1 Gemeentewet

⁶⁶ art. 220 g van de Gemeentewet

⁶⁷ art. 220 d, lid 2 Gemeentewet

⁶⁸ De Commissie-De Kam bepleit vervolgens de relatieve limiet te verruimen. Als die limiet zou überhaupt gehandhaafd zou moeten worden, dan stelt de commissie voor de limiet van 125% tot 140% of 150% te verruimen. Dit voorstel is ook van belang voor de eventuele bepaling van het speelveld voor de tariefdifferentiatie.

⁶⁹ ESBL, 'Rapport 'Gemeentelijke beleidsvrijheid bij onroerend- goedbelastingen', Rotterdam, januari 1991.

bij de Wet WOZ, namelijk in de Waarderingsinstructie 1995⁷⁰, is de formulering niet eenduidig en voor meerdere interpretatie vatbaar.

De algehele conclusie is dat grotere lokale autonomie zich laat weerspiegelen in gedifferentieerde tarieven, dit alles binnen de context van aan de OZB ten grondslag liggende beginselen en het karakter van de OZB. Tariefdifferentiatie biedt ook de mogelijkheid om het profijtbeginsel op ruimer schaal toe te passen⁷¹.

Grotere vrijheid?

De in de Gemeentewet genoemde retributies⁷² waren onderwerp van een lange reeks van arresten. De gemeenten zijn beperkt in de bepaling van het tarief van die retributies en de baten mogen niet uitgaan boven de geraamde gemeentelijke lasten. Wij hebben al gezien dat deze retributies tot de groeisector van het eigen belastinggebied behoren.

De nieuwe materiële belastingbepalingen zullen op dit terrein mijns inziens niet tot opzienbarende vergroting van de beleidsvrijheid aanleiding geven⁷³. Deze retributies zijn begrensd onder andere⁷⁴ in het standpunt van de Hoge Raad, dat het recht zich moet richten naar het gebruik: een Antwerps schip gebruikt niet meer 'haven' dan een identiek Rotterdams schip. Ik zie dan ook nog niet gebeuren, dat een schip uit Antwerpen in de Rotterdamse haven een hoger havengeld betaalt dan een schip dat Rotterdam als thuishaven heeft. Of nieuwe wetgeving een verandering van jurisprudentie zal opleveren is zeer de vraag.

BEDREIGINGEN

Het geheel overziende zou de conclusie kunnen zijn dat het eigen belastinggebied van lokale overheden een 'zonnige' toekomst tegemoet gaat. De op 1 januari 1995 inwerking getreden wetgeving biedt daartoe aanleiding. Echter, er dienen zich twee bedreigingen voor de gemeentelijke OZB aan:

1. In het Voorstel van wet bijzondere bepalingen provincie Rotterdam stelt het kabinet⁷⁵, alles afwegende ervoor te hebben gekozen: de OZB-heffingsbevoegdheid te verdelen waarbij de provincie de OZB over niet-woningen heft en de gemeenten de OZB over woningen heffen^{76 77}.

⁷⁰ Waarderingskamer, 'Waarderingsinstructie 1995', Den Haag, 1994, p.22.

⁷¹ Dat deze autonomie zich automatisch in opbrengstvermeerdering vertaalt, is een niet-realistische voorstelling van zaken. Tariefdifferentiatie kan ook budgettair neutraal plaatsvinden, al was het alleen maar om meer inhoudelijke vrijheid te verkrijgen.

⁷² art. 229 Gemeentewet

⁷³ P. van den Berg spreekt van de 'nieuwe vrijheid', Kluwer-symposium, Rotterdam, 3 november 1994.

⁷⁴ Ook door art 219, 2e lid Gemeentewet, de algemene rechtsbeginselen, zoals het gelijkheidsbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir en de Europese regelgeving.

⁷⁵ 'Gelet op het takenpakket van de provincie Rotterdam er behoefte is aan een bredere belastinggrondslag ten behoeve van de algemene middelen dan de opcenten op de motorrijtuigen-belasting. Het ligt in de rede om aan te sluiten bij de belangrijkste bestaande belastingbron van gemeenten, de onroerende zaakbelastingen(OZB). Voorgesteld wordt deze te verdelen over beide bestuurslagen'(p.138).

⁷⁶ p.140

Deze maatregel zou, indien dit zg. OOR-model op een provincie Haaglanden (in cijfers van 1994) zou worden toegepast, betekenen dat de belasting-capaciteit van de niet-Haagse gemeenten ten gunste van de provincie Haaglanden met bijna f.40 mln zal afnemen⁷⁸. In het kader van het voorafgaande betoog ter zake van de herkenbaarheid lijkt het opsplitsen van de heffingsbevoegdheid met betrekking tot de OZB niet aan te bevelen.

2. De aantasting van de bufferfunctie van de 'vrije zoom'⁷⁹ in het RGF-advies inzake de herziening van het Gemeente-fonds is de tweede bedreiging. De Raad stelt, dat het eigen belastinggebied van de gemeenten 'naast de functie van vrije zoom ook de functie van algemeen dekkingsmiddel voor algemeen voorkomende gemeentelijke voorzieningen is gaan vervullen'⁸⁰. Dit is aanvechtbaar en moeilijk te rijmen met het feit dat de OZB-opbrengsten in 1994 het door de Commissie-Christiaanse bepleite niveau van de 'vrije zoom' van f. 4,4 mrd (in guldens van 1983) nog steeds niet hebben bereikt.

Stevens⁸¹ geeft over dit kabinetsbeleid het volgende commentaar: 'Deze maatregel impliceert ... een 'confiscatie' door de rijksoverheid van dat deel van de 'vrije beleidsruimte' voor doeleinden die normaliter uit het Gemeentefonds zouden worden bekostigd'. 'De gemeentelijke terughoudendheid om de belastingcapaciteit te benutten voor overheidsbestedingen wordt zo afgestraft'⁸².

De afweging, die nu door het kabinet aan het parlement wordt voorgesteld, bevat Montesquieu's waarschuwing, namelijk de spanning tussen de reële behoeften van de burger en de imaginaire behoeften van de overheid.

⁷⁷ 'Beide bestuurslagen hebben daarmee een substantiële eigen belastingbron, terwijl de regionale belastingdruk niet toeneemt' (p.135).

⁷⁸ de provincie-Haaglanden zou, als zij gerechtigd zou zijn de eigenaren-OZB te heffen, van de niet-Haagse gemeenten een bedrag van f.66 mln ontvangen of wel 55% van de gemeentelijke belasting-capaciteit overnemen (cijfers Zuid-Holland).

⁷⁹ Christiaanse c.s. maken ten aanzien van die vrije zoom onderscheid tussen drie functies:

1. de vrije zoom heeft een belangrijke allocatieve functie;
2. de vrije zoom vervult de functie van buffer waardoor onvermijdelijke onvolkomenheden in de verdeling van uitkeringen uit 's Rijks kas en de fondsen, tegenvallers in de autonome sfeer voor afzonderlijke gemeentelijke en provinciale overheden kunnen worden opgevangen. Deze bufferfunctie is nodig omdat het onmogelijk en onwenselijk is een zodanige verdeling van algemene en specifieke uitkeringen te creëren dat daarmee van jaar tot jaar steeds alle specifieke situaties van alle gemeenten en provincies rekening kan worden gehouden;
3. de commissie 'onderschrijft en onderstreept het bestuurlijke belang van een ruime vrije zoom van eigen inkomstenverwerving door provincies en gemeenten', zulks in verband met het decentralisatiestreven'.

⁸⁰ RGF, op.cit., p.5.

⁸¹ L.G.M. Stevens, 'Gemeentelijke heffingen: een boeiende weg', Symposium ESB 29 juni 1994, p.19.

⁸² Uit gegevens door Binnenlandse Zaken verstrekt blijkt, dat de niet-Haagse gemeenten gezamenlijk f. 70,5 mln moeten inleveren en Den Haag f. 64,1 mln extra ontvangt.

SLOTBESCHOUWING

Blijft over de vraag of en in hoeverre de uitbreiding van het eigen belastinggebied van gemeenten en provincies bijdraagt aan het bereiken van de situatie van 'goed bestuur'.

Het zoveel mogelijk benaderen van de trits: beslissen - betalen - genieten, is een wezenlijke bijdrage aan 'goed bestuur'. De ware voorkeuren van de burgers met betrekking tot bijzondere projecten, waaraan grote investeringen en exploitatielasten verbonden zijn, kunnen door de beleidsmakers beter gekend worden door toepassing van onder andere het instituut van correctieve referenda.

De vergroting van de autonomie zal leiden tot een betere prijs/kwaliteit-beoordeling van overheidsprodukten. Hierbij speelt de door Goedhart bepleite volgorde: prijzen, rechten en belastingen een belangrijke rol. De burger kan beter beoordelen of hij waar voor zijn geld krijgt.

De stevige vergroting van de gemeentelijke belastingcapaciteit en de betere herkenbaarheid van belastingen zullen leiden tot het schrappen van een aantal rijksbelastingen of onderdelen daarvan: de overdrachtsbelasting, de onroerende zaak-elementen van de vermogensbelasting, de heffingen op basis van de Successiewet en het huurwaardeforfait van de inkomstenbelasting. De provincies krijgen in plaats van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting een eigen wegenbelasting.

Grotere doorzichtigheid van de gemeentelijke en provinciale besluitvorming leidt wellicht op kortere termijn tot vergroting van de belastingweerstand, omdat zowel een verbetering van de fiscale discipline als het wegnemen van fiscale illusies een aanpassing van het gedrag van beleidsmakers noodzakelijk maken, en dat duurt wel even. Op langere termijn zal de toenemende geloofwaardigheid van goedfunctionerende beleidsmakers zeker in de ogen van de eigentijdse burgers de belastingweerstand doen afnemen. De kloof tussen burger en overheid kan daardoor mede worden overbrugd.

Grotere lokale autonomie scherpt het kostenbewustzijn van de beleidsmakers en leidt tot relatief lagere tarieven van de lokale heffingen. Kortom, het partnership tussen burgers en beleidsmakers is zeer gediend met de verdere ontwikkeling van de lokale heffingen. Ik zal mij er op deze plaats graag voor blijven inzetten.

Mijnheer de Rector Magnificus, leden van het College van Bestuur van deze Universiteit,

Ik ben U zeer erkentelijk voor de goedkeuring die U heeft willen hechten aan mijn benoeming tot bijzonder hoogleraar heffingen lokale overheden en dank U voor het vertrouwen dat U in mij stelt.

Geachte leden van het bestuur van de Stichting J.H. Christiaanse,

Ik onderschrijf volledig het belang dat U met het instellen van deze bijzondere leerstoel tot uitdrukking heeft willen brengen. Het is voor mij als bestuurder en 'economist van opvoeding' een grote uitdaging om te mogen meehelpen aan de verdere emancipatie van de heffingen lokale overheden in het palet van de in ons land existierende belastingen.

Ik vind het bovenal een eer om in de geest van Jan Christiaanse, die ik in 1970 als mede-gemeenteraadslid van deze goede stad heb leren kennen, te mogen werken aan de verdere ontwikkeling van het lokale belastinggebied.

Hooggeleerde Van Arendonk, beste Henk,

Ik ben je zeer dankbaar voor de wijze waarop jij mij in de Vakgroep Belastingrecht en bij het ESBL hebt geïntroduceerd. Ik ben er zeker van dat door onze gezamenlijke inspanning de 'heffingen lokale overheden' als vak op de wetenschappelijke kaart zowel als op de politieke agenda een prominentere plaats zal gaan innemen. Ik ben er zeker van dat er met de andere leden van de vakgroep ook een prettige samenwerking zal volgen.

Geachte Makkinga, beste Ferry,

Ik ben je zeer dankbaar voor de goede samenwerking en stel het bijzonder op prijs als teamgenoot met jou ons vakgebied verder te mogen ontwikkelen.

Geachte medewerkers van het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden,

Ons ESBL zou zonder jullie enthousiasme slechts een papieren instituut zijn. Het is mij een eer in het voetspoor van de initiatoren een bijdrage te leveren aan de verbetering van de gemeentelijke prestaties bij aanlegenheden terzake van de belastingheffing.

Dames en heren studenten,

Het contact tussen studenten en hoogleraren en andere leden van het wetenschappelijke corps was in de dagen van mijn studie aan de Nederlandse Economische Hoogeschool steeds uitstekend. Ik hoop in dit bijzondere ambt iets terug te geven van wat ik indertijd qua ontwikkeling en gezelligheid heb mogen genieten.

Dames en heren leden van de gemeenteraad van Zoetermeer, ambtelijke medewerkers en overige vrienden,

Ik ben U zeer dankbaar voor de ruimte, die U mij heeft willen geven om dit mooie ambt te kunnen vervullen. Ik hoop de goede en leerzame ervaringen die ik met U heb opgedaan aan mijn collega's en studenten door te geven. Daarnaast hoop ik Zoetermeer te laten meeprofiteren van de kennis die ik hier op doe.

Lieve Amy en Menno,

Ik hoop dat jullie in Groningen met net zoveel plezier zullen studeren, als ik hier gedaan heb. Studie is uitdaging: een leven lang.

Lieve Dian,

Het geeft mij een goed gevoel, dat ook jij onlangs een nieuwe start gemaakt hebt in een even uitdagende sector, namelijk die van de sociale zekerheid, met een groot maatschappelijk belang. Dat is een terechte erkenning voor je voortreffelijke inzet. Het is fijn dit alles samen in goede gezondheid en met goede zin te mogen meemaken.

Ik heb gezegd.