

## Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelentoedeling naar middelendeling

N.S. Groenendijk\*

### Samenvatting

In Nederland is bij herhaling gepleit voor uitbreiding van het belastinggebied van provincies en gemeenten. Ook de Europese Unie wil, bij monde van de Europese Commissie, een eigen belastinggebied. In dit artikel wordt stilgestaan bij de omvang van de Nederlandse subnationale belastinggebieden in vergelijking tot andere Europese landen en bij de ontwikkeling van het belastinggebied van de EU. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke argumenten pro en contra uitbreiding van lokale belastinggebieden en op de vraag wat die argumenten betekenen voor de financiële verhouding tussen EU-lidstaten en de EU. Als alternatief voor het zoeken naar nieuwe lokale of EU-belastingen ter uitbreiding van de belastinggebieden wordt gepleit voor middelendeling (*tax sharing*) door supranationale, centrale en subnationale overheden in Europa.

Trefwoorden: gemeenten, provincies, EU, belastinggebieden, tax sharing

### 1 Inleiding

De financiële verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden in Nederland heeft zich altijd in de warme en kritische belangstelling van Peter Boorsma mogen verheugen. Zo ontleedt hij in een uitgebreid preadvies voor de VNG vakkundig enkele *conventional wisdoms* omtrent die financiële verhouding (Boorsma, 2006). In lijn met eerdere en latere publikaties (Boorsma, 1986; Boorsma, De Kam en van Leeuwen, 2004; Boorsma, 2010) is één van zijn aanbevelingen een forse uitbreiding van het lokale belastinggebied, mede onder verwijzing naar internationale trends. Onderzoek van de OECD en van de Europese Commissie laat immers niet alleen zien dat lokale belastinggebieden in andere landen veelal aanzienlijk omvangrijker zijn dan in Nederland, maar ook dat er een duidelijke ontwikkeling is in de richting van meer financiële autonomie voor subnationale overheden (Blöchliger en King, 2006; Blöchliger en Rabesona, 2009; Europese Commissie, 2010a). Ook in de recente rapporten van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor belastingwetenschap (2009), de Studiecommissie belastingstelsel (2010) en de heroverwegingscommissie-Kalden (2010) spreekt men zich uit voor een uitbreiding van het lokale belastinggebied.

De Nederlandse financiële verhouding lijkt echter te zijn gegoten in beton. Ondanks een indrukwekkende hoeveelheid rapporten waarin keer op keer wordt gepleit voor meer financiële autonomie voor provincies en gemeenten, is er – behoudens uitbreiding van het provinciaal belastinggebied in 1996 – niet veel veranderd, als gevolg van een halsstarrige rijksoverheid.

Iets soortgelijks doet zich voor in de financiële verhouding tussen EU-lidstaten en de EU. Ook van een EU-belastinggebied is nauwelijks sprake. Enkele – qua omvang uiterst geringe – inkomsten die door lidstaten worden geheven (importheffingen, heffingen in het kader van het landbouwbeleid) zijn ooit aangewezen als “eigen middelen” van de EU, later aangevuld met een – inmiddels weer grotendeels afgebouwde – afdracht van BTW-opbrengsten. Het leeuwendeel van de inkomsten van de EU bestaat uit een contributiebedrag gebaseerd op het nationaal inkomen van lidstaten (het BNI-middel). Ook binnen de EU is er sprake van een patstelling. Veel lidstaten maken zich sterk voor een vermindering van hun bijdrage, hebben vooral oog voor hun netto-positie (afdrachten aan versus retourinkomsten uit Brussel) en streven naar een *juste retour*. Tevergeefs bepleiten de Europese Commissie, (grote delen van) het Europees Parlement en wetenschappers al enkele decennia de invoering van een echt EU-belastinggebied. Ook hier is er nauwelijks uitzicht op een daadwerkelijke herziening van de financiële verhouding, eveneens als gevolg van de halsstarrigheid van centrale overheden.

Beide ontwikkelingen kunnen niet los worden gezien van het proces van Europese integratie als gevolg waarvan centrale overheden zeggenschap over beleidsterreinen zijn kwijtgeraakt aan de Europese Unie én aan decentrale overheden. In Europa is een stelsel ontstaan van *multi-level governance* (Hooghe en Marks, 2001) waarin beleidstaken en –bevoegdheden zijn verspreid over diverse overheidslagen en beleid steeds meer in coproductie van verschillende overheden (en private actoren) wordt gevoerd. De centrale overheid is daarbij niet langer de almachtige spin in het web; in het kader van het regionaal beleid en ter uitvoering van de Lissabon Agenda werken de Europese Unie en subnationale overheden direct samen en laten de centrale overheid veelal links liggen (*bypassing the nation state*). Enkele lidstaten (Spanje, Frankrijk, maar ook enkele Oost-Europese lidstaten die in 2004 tot de EU toetraden) hebben expliciet hun bestuurlijke inrichting aangepast door regio's te creëren met een hoge mate van autonomie. Of daarmee Europa een *Europe of the regions* is geworden zoals sommigen verwachtten (of hoopten ...) in de jaren negentig van de vorige eeuw, valt te betwijfelen, maar het bestuurlijk landschap in Europa heeft de afgelopen 25 jaar onmiskenbaar een grote verandering doorgemaakt. De ontwikkeling van de financiële verhouding in Nederland, zowel naar beneden als naar boven, heeft daarmee geen gelijke tred gehouden.

In dit artikel wordt allereerst stilgestaan bij de omvang van subnationale belastinggebieden in Europa en bij het belastinggebied van de EU. Vervolgens wordt ingegaan op (de tekortkomingen van) de theorie van *fiscal federalism*, als voornaamste leverancier van argumenten pro en contra uitbreiding van lokale belastinggebieden. Daarbij wordt ook gezien wat die argumenten betekenen voor de financiële verhouding tussen lidstaten en de EU. Het artikel wordt besloten met een analyse van een optie die ten onrechte niet altijd voldoende is verkend, namelijk middelendeling (*tax sharing*) door supranationale, centrale en subnationale overheden in Europa.

## 2 Financiële autonomie van niet-centrale overheden in Europa

Onderstaande tabel geeft inzicht in het aandeel van *subnationale overheden* in het totaal van belasting- en premie-inkomsten. Omdat vier lidstaten (België, Duitsland, Oostenrijk en Spanje) een federale structuur kennen, is er een uitsplitsing gemaakt naar het

aandeel van federale regio's (gewesten, *Länder*, *comunidades autónomas*) en het aandeel van regio's en lokale overheden in eenheidsstaten.

*Tabel 1. Aandeel van voornaamste overheidslagen in de totale belastinginkomsten en sociale premies voor Nederland en voor de EU-27 (2008), inclusief inkomsten uit tax sharing*

| Overheidslaag                                  | Nederland, 2008 | EU-27, 2008 (gewogen gemiddelde) | Nederland, verschil 2000-2008 | EU-25/27, verschil 2000-2008 |
|--|-----------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Centrale overheid                              | 58,3%           | 50.7%                            | +2.4%-punt                    | -2.3%-punt                   |
| Sociale zekerheidsfondsen                      | 37.1%           | 36.2%                            | -1.6%-punt                    | +0.9%-punt                   |
| Regionaal (in federatief verband) <sup>a</sup> | n.v.t.          | 1.9%                             | n.v.t.                        | +1.2%-punt                   |
| Regionaal (eenheidsstaten) en lokaal           | 3.3%            | 10.4%                            | -0.1%-punt                    | +0.8%-punt                   |

a Voor de vier federale staten ligt het (gewogen) gemiddelde van het aandeel van de federale regio's in de totale belasting- en premie-inkomsten in 2008 op 21.7% (dat is 2.5%-punt stijging ten opzichte van 2000).

Bron: European Commission (2010a).

Uit de tabel blijkt duidelijk dat Nederland uit de pas loopt. Met een aandeel van 3.3% bevindt ons land zich in het gezelschap van Malta, Griekenland, Cyprus, Ierland, Bulgarije, Roemenië en Luxemburg, waar subnationale overheden in andere eenheidsstaten aanmerkelijk grotere aandelen in de belasting- en premie-inkomsten kennen: Zweden (34.7%), Denemarken (24.8%), Finland (22.0%), Italië (15.3%), alle in 2004 toegetroeden Oost-Europese lidstaten (gemiddeld ca. 12.5%) en Frankrijk (11.6%). Bovendien zien we dat de ontwikkeling (2008 vergeleken met 2000) in Nederland precies tegengesteld is aan de doorsnee ontwikkeling in de EU: een groter (in plaats van kleiner) aandeel voor de centrale overheid, een kleiner (in plaats van groter) aandeel voor de sociale zekerheidsfondsen en een kleiner (in plaats van groter) aandeel voor subnationale overheden.

Alleen kijken naar het aandeel van subnationale overheden in de belasting- en premie-opbrengsten zegt echter niet alles. Belangrijk is ook of subnationale overheden daadwerkelijk zeggenschap hebben over de tarieven en grondslag van hun heffingen. Tabel 2 biedt inzicht in de zogenaamde belastingmacht van enkele Europese landen. Met enige goede wil kan Nederland dan als middenmoter worden aangemerkt (cf. een eerdere analyse van Merk, 2004), waarbij echter moet worden opgemerkt dat in de tabel alleen niet-federale staten zijn opgenomen.

Tabel 2. *Belastingmacht van subnationale overheden in enkele Europese (niet-federale) landen (2005), exclusief inkomsten uit tax sharing*

|                     | Belastingen<br>subnationale<br>overheden als %<br>bbp (a) | Vrijheid om tarief en/of<br>grondslag te bepalen, in<br>% totale sub-nationale<br>belastingen (b) | Belastingmacht<br>(a) * (b) |
|---------------------|---|---|-----------------------------|
| Zweden              | 15.9%   | 100%  | 15.9                        |
| Denemarken          | 17.1%   | 91%   | 15.6                        |
| Finland             | 9.1%  | 92%   | 8.4                         |
| Noorwegen           | 5.8%  | 98%   | 5.7                         |
| Italië              | 6.8%  | 64%   | 4.4                         |
| Frankrijk           | 5.1%  | 76%   | 3.9                         |
| Hongarije           | 2.3%  | 87%   | 2.0                         |
| Luxemburg           | 1.7%  | 99%   | 1.7                         |
| Verenigd Koninkrijk | 1.7%  | 100%  | 1.7                         |
| <b>Nederland</b>    | <b>1.5%</b>   | <b>100%</b>   | <b>1.5</b>                  |
| Polen               | 6.5%  | 22%   | 1.4                         |
| Portugal            | 2.1%  | 48%   | 1.0                         |
| Tsjechië            | 5.7%  | 7%  | 0.4                         |
| Griekenland         | 0.3%  | 54%   | 0.2                         |
| Ierland             | 0.7%  | 0%  | 0.0                         |

Berekeningen op basis van Blöchliger en Rabesona (2009).

Wat betreft de *financiële autonomie van de EU* kunnen we kort zijn. De vraag is allereerst of de traditionele eigen middelen (importheffingen, landbouwheffingen) daadwerkelijk als een eigen belastinggebied kunnen worden aangemerkt. Heffing vindt immers plaats door lidstaten die de ontvangsten afdragen aan de EU (en daarvoor ook een vergoeding ontvangen). Daar staat tegenover dat de EU wel zeggenschap heeft – als onderdeel van het externe handelsbeleid en het landbouwbeleid – over de belastingbasis en tarieven. Het gaat bij deze middelen in totaal overigens slechts om 0.8% van de totale belasting- en premie-inkomsten in de EU (0.3% van het EU-bbp). De traditionele middelen worden daarom opgetopt via een afdracht van de BTW-opbrengsten en via het BNI-middel, tot in totaal bijna 1% EU-bbp.

### 3 Uitbreiding van belastinggebieden: argumenten pro en contra

Argumenten vóór uitbreiding van decentrale belastinggebieden worden gewoonlijk ontleend aan de theorie van *fiscal federalism*, zoals ontwikkeld door Musgrave, Tiebout en Oates, en daarbinnen vooral aan het allocatie-aspect. Daarbij wordt weleens vergeten dat de theorie ook argumenten biedt voor centralisatie van financiële bevoegdheden. Daarbij kan het gaan om allocatieve overwegingen (zoals externaliteiten, schaalvoordelen, mobiliteitsgebreken) die haaks staan op het algemene principe van decentralisatie. Maar ook de andere begrotingsfuncties van Musgrave (verdeling, stabilisatie) zijn van belang in de afweging of en hoeveel decentralisatie er plaatsvindt en

hoe vervolgens de financiële verhouding tussen hogere en lagere overheden er uitziet (zie uitbreider Groenendijk, 1998b en 2003). Andere argumenten die (in de zgn. *second generation theory of fiscal federalism*) een rol spelen zijn bestuurlijke overwegingen zoals de hoogte van de transactiekosten van de financiële verhouding, transparantie en democratische legitimiteit.

### *Beleidsparadigmata*

De theorie van *fiscal federalism* kent echter een belangrijke tekortkoming: ze geeft geen uitsluitsel over hoe allerlei verschillende argumenten pro en contra decentralisatie moeten worden gewogen. In de woorden van Boorsma (2006, p. 15): [...] het hangt er maar van af! [...]. Niettemin worden er vanuit de theorie met grote stelligheid richtlijnen afgeleid die vervolgens verheven worden tot beleidsparadigma. Boorsma (2006) noemt een aantal van deze *conventional wisdoms*:

- a) de Haagse voorkeursvolgorde;
- b) inkomenspolitiek is een zaak voor de centrale overheid en niet voor gemeenten;
- c) Goedharts derde aspiratieniveau (d.w.z., streven naar een situatie waarbij lokale overheden, indien zij een gelijk belastingpeil hanteren, een gelijk voorzieningencapaciteit kunnen realiseren);
- d) belastingverschillen mogen niet te groot zijn want leiden tot voting-with-the-feet.

Daaraan zou toegevoegd kunnen worden de *conventional wisdom* dat e) subnationale belastingen conjunctuurongevoelig moeten zijn, omdat subnationale overheden geen rol van betekenis spelen in de stabilisatiefunctie van de overheid, die immers (via het gebruik van automatische stabilisatoren en/of discretionaire maatregelen) is voorbehouden aan de centrale overheid. Die redenering heeft niet alleen een tautologisch trekje (beperking tot niet-conjunctuurgevoelige belastingen levert als vanzelf een klein belastinggebied voor subnationale overheden op, waardoor inderdaad hun stabilisatirol beperkt zal zijn), maar gaat bovendien voorbij aan de mogelijkheid van coördinatie tussen centrale en subnationale overheden op het terrein van stabilisatie, zoals bijvoorbeeld in Duitsland en Finland. Dat betekent dat er een afweging plaats moet vinden van de voordelen (zoals risico-deling van mee- en tegenvallers door meerdere overheidslagen, grotere reikwijdte van eventuele stabiliserende maatregelen, voorkomen van weglekeffecten) tegen de nadelen (zoals de transactiekosten van de coördinatie). Het kan zijn dat die afweging leidt tot een keuze voor volledige centralisatie van de stabilisatiefunctie, maar dat hoeft niet.

Het aardige is dat als we, zoals in dit artikel, zowel kijken naar subnationale belastinggebieden als naar het supranationale belastinggebied, een aantal van de in Nederland gehanteerde paradigmata een aardige boemerangwerking kunnen krijgen<sup>1</sup>:  
Ad a) verdient het dan niet de voorkeur communautair beleid (landbouwbeleid, externe handel, monetair beleid) gewoon volledig te bekostigen uit EU-prijzen en -belastingen, in plaats van door opwaartse middelenverdeling?  
Ad b) is inkomenspolitiek dan nog wel een nationale kwestie? Is er geen grotere rol weggelegd voor het hogere niveau (i.c. de EU)?

Ad c) is het geen tijd voor – een meer expliciete en omvangrijke – horizontale verevening tussen lidstaten en/of Europese regio's? En kiezen we daarvoor Goedharts 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> of 4<sup>e</sup> aspiratieniveau?

Ad d) is het nog langer verantwoord grote verschillen te hebben tussen de 27 lidstaten als het gaat om de inkomsten- of vennootschapsbelasting? Europeanen zijn zoals bekend niet erg mobiel (behalve voor studie of de liefde ...), maar Europese bedrijven zijn dat wel.

Ad e) hoe groot moet de rol van een individuele lidstaat zijn als het gaat om het stabilisatiebeleid? Kunnen individuele lidstaten hun economie überhaupt nog wel zelfstandig stabiliseren?

### *Politieke economie*

Een tweede en met de voorgaande verwante tekortkoming van de theorie van *fiscal federalism* is dat wordt uitgegaan uit van de assumptie van een *benevolent ruler* die vanuit Musgrave's drie-eenheid, aangevuld met bestuurlijke criteria, de juiste keuzes neemt, maar zo zit de werkelijkheid natuurlijk niet in elkaar. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds (normatieve) welvaartstheoretische en bestuurlijke overwegingen en anderzijds de feitelijk door actoren gehanteerde en positiegebonden overwegingen, al dan niet via het omarmen van de bovengenoemde *conventional wisdoms* (zie in dezelfde zin Boorsma, 1986; 2006, p. 13).

Dat betekent dat we het bovenstaande aan moeten vullen met gedragsveronderstellingen ten aanzien van politici. Zonder uitgebreid in te gaan op de politieke economie van de overheidsinkomsten (zie hiervoor Groenendijk, 1998a), kan gewezen worden op drie aspecten:

- belastingen vertegenwoordigen potentiële electorale winst (omdat daarmee uitgaven kunnen worden bekostigd, maar ook via de weg van de belastinguitgaven);
- belastingen vertegenwoordigen macht in de bestuurlijke arena ("wie betaalt, bepaalt");
- belastingheffing brengt electorale kosten met zich mee, die echter via het creëren van fiscale illusies beperkt kunnen worden.

In combinatie zullen deze aspecten leiden tot ambivalentie: enerzijds zullen politici graag zelf de vingers aan de belastingknoppen houden, anderzijds is het aantrekkelijk andere politici de kastanjes uit het vuur te laten halen en niet *en plein public* zelf de rol van tollenaar op te eisen. Die ambivalentie verklaart wellicht de opstelling van de VNG, die tot voor kort (Boorsma dateert de ommezwaai op 2004) geen uitgesproken voorstander was van een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied.

### *Padafhankelijkheid en transitiekosten*

Een derde – en laatste – tekortkoming van de theorie van *fiscal federalism* is dat de theorie nauwelijks oog heeft voor pad-afhankelijkheden en transitiekosten. Illustratief – ook voor de twee vorige tekortkomingen – is de bijdrage van Musgrave (1969) waarin hij de theorie uiteenzet aan de hand van het voorbeeld waarbij enkele astronauten als opdracht hebben een nieuw ontdekte en door mensen te bewonen planeet (*planet Fiscalia*) te voorzien van de juiste financiële verhoudingen. Een dergelijke situatie doet

zich in werkelijkheid nooit voor. Een wijziging van een financiële verhouding heeft altijd de huidige verhouding als vertrekpunt. Drastische systeemwijzigingen zijn duur.

#### *Uitbreiding van belastinggebieden: twee benaderingswijzen*

Zowel in Nederland als op EU-niveau zien we dat de discussie, ook in de wetenschap, over uitbreiding van belastinggebieden, zich snel toespitst op het vinden van enkele Eieren van Columbus: belastingen die voldoen aan uiteenlopende welvaartstheoretische en bestuurlijke criteria. Zo formuleren Boorsma, De Kam en van Leeuwen (2004) voor lokale belastingen de volgende eisen:

- substantiële opbrengst, die van jaar op jaar niet te veel schommelt;
- bij voorkeur een eigen, tamelijk brede heffingsgrondslag;
- eenvoud, praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten;
- herkenbaarheid voor belastingbetalers;
- aanvaardbare economische gevolgen;
- maatschappelijke aanvaarding (belastingweerstand);
- passend binnen de bestuurlijke verhoudingen;
- bescheiden verdeel-effecten.

Voor mogelijke EU-belastingen zijn door de Europese Commissie (2010b), voortbordurend op een grote hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek, vergelijkbare criteria opgesteld:

- voldoende en stabiele opbrengsten;
- relatief eenvoudige en goedkope inning;
- zichtbaarheid, herkenbare link met EU-beleid;
- passend binnen het subsidiariteitsbeginsel;
- geringe verdeel-effecten (zowel op lidstaatniveau als op sectorniveau).

Uiteraard is het lastig nieuwe belastingen te vinden die goed scoren op de meeste van deze criteria. De beste belastingen zijn immers al lang vergeven en in handen van centrale overheden! Een alternatief voor dit zoeken naar uiterst veelzijdige *autonome belastingen* is daarom het omzetten van opwaartse en neerwaartse uitkeringen door centrale overheden in *tax sharing* arrangementen met diezelfde centrale overheden.

#### **4 Van middelentoedeling naar middelendeling**

*Tax sharing* als mogelijkheid ter vergroting van belastinggebieden wordt soms terzijde geschoven op grond van de redenering dat er nauwelijks verschil is met een algemene uitkering en er daardoor geen sprake is van echte belastingheffing (zie bijvoorbeeld Allers en Hoeben, 2010, p. 89-90 in hun bespreking van het rapport *Taakgericht heffen*). Blöchliger en Petzold (2009) laten echter zien dat er een zinvol onderscheid gemaakt kan worden tussen *tax sharing* en *intergovernmental grants*, en tussen *strict tax sharing* en *tax sharing* in combinatie met horizontale verevening. Zij leggen daartoe vier criteria aan:

- risicodeling: draagt de betreffende overheidslaag (mede) het risico van belastingmeegen en tegenvallers?
- onvoorwaardelijkheid: kan de betreffende overheidslaag de belastingmiddelen vrijelijk (d.w.z. niet-geoormerkt) besteden?

- duurzaamheid van aandelen: zijn de aandelen van de verschillende overheidslagen in de betreffende belastingopbrengsten van te voren en voor meerdere jaren vastgelegd?
- proportionaliteit: afwezigheid van horizontale herverdeling (*horizontal fiscal equalisation*) tussen overheidslagen.

*Tax sharing* arrangementen die aan al deze criteria voldoen zijn te kenschetsen als *strict tax sharing*. Arrangementen die alleen voldoen aan de eerste drie criteria zijn *tax sharing met horizontale verevening*. Als aan één van de eerste drie criteria niet wordt voldaan is er sprake van *intergovernmental grants*.

Binnen de EU wordt door alle federale staten (België, Duitsland, Oostenrijk, Spanje) gebruik gemaakt van *tax sharing*, maar ook door eenheidsstaten als Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Polen, Portugal en Tsjechië. *Tax sharing* vindt veelal plaats in combinatie met horizontale verevening. De volgende EU-lidstaten kennen geen *tax sharing*: Griekenland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat Blöchliger en Petzold niet kijken naar de mate van vrijheid voor de verschillende overheidslagen om tarieven en/of grondslag te bepalen. Maar juist bij *tax sharing* is een dergelijke vrijheid niet handig. Verschillende overheidslagen moeten elkaar juist niet in de wielen rijden met eenzijdige besluiten ten aanzien van tarieven en/of de (gemeenschappelijke) belastingbasis. Belastingbasis, tarieven en de aandelen van verschillende overheidslagen worden daartoe in een meerjarig kader vastgelegd.

Vanuit het oogpunt van financiële autonomie maakt het natuurlijk wel uit hoe een en ander plaatsvindt. In veel landen is bij *tax sharing* de besluitvorming over belastingbasis, tarieven en aandelen van verschillende overheidslagen voorbehouden aan de centrale overheid (Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Tsjechië). Soms is er sprake van gemeenschappelijke besluitvorming door alle betrokken overheden (België, Duitsland, Italië, Spanje). Het eerste geval zouden we kunnen aanmerken als *centrally split taxation*, het tweede als "echte" *joint taxation*.

Terug naar de discussie over het lokaal belastinggebied in Nederland. Twee van de zes door Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004) genoemde reële opties voor gemeentelijke belastingen zijn eigenlijk voorstellen tot *tax sharing*.<sup>2</sup> Zo bepleiten zij (in navolging van een vergelijkbaar advies van de commissie-Haks voor de provincie) de invoering van een gemeentelijke energiebelasting die moet meeliften op de bestaande rijksbelasting. Een andere goede kandidaat is in hun ogen een gemeentelijke inkomstenbelasting, hetzij over het bestaande IB-verzamelinkomen tegen een gemaximeerd proportioneel tarief, hetzij via opcenten op het gezamenlijke bedrag van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekering, eveneens tegen een gemaximeerd proportioneel tarief.

Ook in de meest recente voorstellen van de Europese Commissie vinden we drie opties waarbij enigerlei *tax sharing* wordt voorgesteld: een echt<sup>3</sup> aandeel (van 1%-punt) in het BTW-tarief zoals toegepast door lidstaten op de geharmoniseerde BTW-grondslag, een EU-belasting op energie waarop lidstaten via opcenten hun huidige energiebelasting



kunnen plaatsen en een EU-winstbelasting in combinatie met nationale winstbelastingen (waarvoor dan wel eerst de belastingbasis moet worden geharmoniseerd).

## 5 Tot slot

Bij het zoeken naar mogelijkheden van uitbreiding van lokale belastinggebieden en van het EU-belastinggebied moet rekening worden gehouden met de strategische positie en belangen van centrale overheden. Al zijn zij anno 2010 beleidsinhoudelijk niet meer de spinnen-in-het-web zoals voorheen, zij hebben als het gaat om de *power to tax and spend* nog steeds de touwtjes stevig in handen. *Tax sharing* van bestaande belastingen door subnationale overheden, nationale overheden en de EU biedt wellicht voordelen boven het zoeken naar nieuwe belastingen. Bestaande belastingen voldoen immers relatief goed aan de meeste welvaartstheoretische en bestuurlijke vereisten (cf. het aloude adagium “oude belastingen zijn goede belastingen”). Het laten meedelen van subnationale overheden en/of de EU in bestaande belastingen zoals de inkomstenbelasting, BTW, energielasting of winstbelasting brengt bovendien relatief geringe overgangskosten met zich mee. Het biedt ook nog eens administratieve schaalvoordelen. Het belangrijkste argument is echter dat de centrale overheid, ook bij *joint taxation* (waarbij meerdere overheden gezamenlijk de belastingbasis en tariefdelen vastleggen), een veto-positie behoudt, hetgeen gunstig is voor de politieke haalbaarheid.

Nico Groenendijk

\* Jean Monnet hoogleraar European Economic Governance, Universiteit Twente

## Literatuur

- Allers, M.A. en C. Hoeben, Decentrale overheden, in: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Wim Dreesstichting, 81-98.
- Blöchliger, H. en D. King (2006), Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments, *OECD Economic Studies*, 43(2), 155-187.
- Blöchliger, H. en J. Rabesona (2009), *The fiscal autonomy of sub-central governments: an update*, , OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working paper 2009(9), Parijs: OECD.
- Blöchliger, H. en O. Petzold (2009), *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working paper 2009(10), Parijs: OECD.
- Boorsma, P.B. (1986), Belastinghervorming in Nederland, *Economisch Statistische berichten*, 71(3540), 80-85.
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: VNG.
- Boorsma, P.B. (2006), De Financiële Verhouding Verkend, in: A.G.A. Jacobs (red.), *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag: VNG, 5-66.
- Boorsma, P.B. (2010), Geef gemeenten meer financiële ruimte, *Christen Democratische Verkenningen*, lente 2010, 1010, 108.

- Commissie Kalden, *Rapport brede heroverwegingen 18. Openbaar bestuur*, Den Haag: april 2010.
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor belastingwetenschap (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap No. 239, Deventer: Kluwer.
- European Commission (2010a), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU member States, Iceland and Norway, 2010 edition*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010b), *The EU Budget Review*, COM(2010)700 final-provisional, Strasbourg: European Commission.
- Groenendijk, N.S. (1998a), *Overheidsinkomsten. Een onderzoek naar politieke besluitvorming over de inkomsten van de Nederlandse rijksoverheid 1973-1996*, Enschede: Twente University Press.
- Groenendijk, N.S. (1998b), *De financiën van de Europese Unie*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Groenendijk, N.S. (2003), Multi-level Governance, Network Governance, and Fiscal Federalism Theory, in: A. Salminen (ed.), *Governing networks*, EGPA Yearbook 2001, Amsterdam: IIAS/IOS Press, 349-370.
- Hooghe, L. en G. Marks (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Merk, O.M. (2004), Internationale vergelijking omvang decentrale belastingen. Nederland in middenpositie, *Bank & Gemeente*, november 2004, 21-23.
- Musgrave, R.A. (1969), Theories of fiscal federalism, *Public Finance*, 24, 521-532.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën.