

DE HERZIENING VAN HET PLAATSELIJK BELASTINGSTELSEL.

(ARTT. 240—256 DER GEMEENTEWET.)

„Man muss sich betreffs der Communalbesteuerung mit einigen allgemeinen Grundsätzen begnügen, die dann *ex aequo et bono* so auszuführen sind, dass man keine zu verwickelten Einrichtungen nöthig hat.“

Dr. A. HELD, „Die Einkommensteuer“ bldz. 141.

Onder de vele belangrijke wetsvoorstellen waarop in de Openingsrede der Staten-Generaal van den 1ⁿ Mei 11. het vooruitzicht werd geopend, zijn er twee op het gebied onzer directe belastingen van groote beteekenis. De Regeering oordeelt terecht dat «eenige bepalingen der wet op de Personeele Belasting herziening vorderen, mede in verband met het te regelen kiesrecht.» Hierin ligt opgesloten, zooals trouwens wel niet anders kon verwacht worden, dat van afstand van het personeel aan de gemeenten, sedert de invoering van het nieuwe kiesstelsel (den woning-census) geen sprake meer kan zijn. Het zal wellicht blijken dat de herziening van eenige bepalingen omtrent het personeel weder wijziging in andere artikelen noodig maakt en men zoo allengs tot eene volledige omwerking der wet zal moeten komen, wil men een goed sluitend geheel behouden. Niemand zou zeggen dat dit werk te veel vervroegd is, maar het is niettemin eene omvangrijke en tijdroovende taak ¹⁾, ééne

¹⁾ Zie de rede van den heer van Alphen. Handel. Tweede Kamer, 26 Juni 1885.

van die uitgebreide ondernemingen op wetgevend gebied, tot wier slagen grondige voorbereiding door eene Staatscommissie in de laatste jaren het proefhoudendst middel is gebleken.

Van niet minder gewicht en eenvoudiger in praktijk te brengen is de andere zinsnede: «Nadere regeling van de verhouding tusschen de Rijks- en gemeente-financien is een dringende eisch des tijds. Uitbreiding van het belastinggebied der gemeenten zal deze in staat moeten stellen meer onafhankelijk te voorzien in hare eigene behoeften.» Wat in deze materie noodig is, kon niet juist worden omschreven. Inderdaad is, bij de steeds toenemende eischen die ter bevordering der algemeene welvaart aan de gemeenten gesteld worden, haar belastinggebied te beperkt gebleken. Los te maken de knellende banden die de ontwikkeling der belangrijkste deelen van het Staatsorganisme belemmeren; souvereiniteit in eigen kring te herstellen waar daarop noodeloos inbreuk werd gemaakt; dat is de taak die de wetgevende macht hier vóór alles heeft te behartigen. Moge zij vrijheid vinden de grenzen zoo ruim mogelijk te trekken.

In een naburig land, Belgie, is dat vraagstuk reeds lang beslist ten gunste der vrijheid. Behalve het absoluut verbod van plaatselijke accijnzen bij de wet van 18 Juli 1860, is er geen enkele wet waarbij de grondslagen van een plaatselijk belastingstelsel worden omschreven. En uit art. 76, n°. 5, der Belgische Gemeentewet van 1836 volgt, dat invoering, wijziging en afschaffing van plaatselijke belastingen tot de onbeperkte en uitsluitende bevoegdheid van den Gemeenteraad behoort, behoudens Koninklijke goedkeuring der verordening op advies van Gedeputeerde Staten. ¹⁾ Uit den aard der zaak heeft deze

¹⁾ Thonissen Const, Belge annotée, n°. 511. Arrest C. de Cass., 11 December 1869.

bijna onbegrensde vrijheid der gemeentebesturen tot eene eindelooze verscheidenheid van heffingen aanleiding gegeven. Daaronder zullen er ongetwijfeld zijn die niet tot de meest aanbevelenswaardigen behooren. Immers het ligt niet op den weg der *députation permanente* (Gedeputeerde Staten) om te treden in eene beoordeeling der economische waarde van iedere nieuwe heffing; hare taak is alleen de ontworpen verordening te toetsen aan de voorschriften van het geldend administratief recht.

Tot eene zoo groote vrijheid als in België mag dan ook niet geadviseerd worden. Eene geheel stelsellooze heffing van gemeente-belastingen kan dikwijls leiden tot onrechtvaardigheid. Niet ten onrechte zegt Gneist «*So lange die Collision der Interessen im Gemeindeleben dauert, musz stetig eingreifend die Staatsbehörde als Schutz der Minorität eintreten.*» ¹⁾ Nochtans moet erkend worden dat de onbeperkte vrijheid in België tot weinig klachten aanleiding geeft, dat noch van onderdrukking der minderheden noch van aandrang tot verandering van stelsel iets is te vernemen. Vergelijkt men hiermede de groote moeilijkheden die velen onzer gemeenten, met Amsterdam aan het hoofd, hebben te bekampen, dan blijkt ook in dit geval hoezeer, bij twijfel, de vrijheid veiliger richtsnoer is dan de dwang. Wat toch is het gevolg geweest van de angstvallige zorg, waarmede onze wetgever de gemeentelijke belastingheffing heeft zoeken te begrenzen? Dat zoowel hij als de hoogere autoriteiten zich genoopt hebben gezien tot al te groote toegevendheid op een gebied waar de gemeentebesturen juist het meest kunnen en het liefst willen zondigen, dat van voorziening in de uitgaven door middel van leening, zoodoende niet alleen het heden maar ook de toekomst bezwarende.

De uitgaven van de gemeenten gevorderd, hetzij door

¹⁾ *Selfgovernment*, bldz. 973.

den Staat als volgens de wet verplicht, hetzij door de ingezetenen als noodig ter bevordering der algemeene welvaart, nemen sinds verscheidene jaren altijd toe. Daarentegen zijn regelmatig stijgende bronnen van inkomst als de gemeente-accijnzen en het $\frac{4}{5}$ der personeele belasting geheel opgehouden of gefixeerd. Wel is waar werd eenige tegemoetkoming geschonken in de vergoeding van Rijkswegen van 30 pCt. in de kosten van het lager onderwijs alsmede in het vergunningsrecht dat van den kleinhandel in sterken drank wordt geheven, maar daartegenover staat dat de vermeerdering der verplichte uitgaven ter uitvoering van Rijkswetten in nog veel hooger mate is toegenomen. Een onzer bekwaamste Ministers van Financiën erkent: «Sedert vele jaren heeft het Rijk zoowel waar het op werkzaamheden als op betaling aankomt, dikwijls eigen ambtenaren en eigen budget ontlast ten koste der Gemeenten, wat bovenal voor de kleinere hoogst schadelijk heeft gewerkt. ¹⁾» Of waren niet in tal van plaatsen de 100 pCt. van 1857 gemakkelijker te dragen dan de 70 percent van thans? Of blijkt de onhoudbare financieele toestand van vele gemeenten niet reeds uit de talrijke buitengewone subsidies voor gewone onderwijs-uitgaven in de laatste jaren van Rijkswegen toegestaan? Deze buitengewone subsidies zijn in de wet gebracht om, bij uitzondering, achteruitgaande gemeenten te kunnen helpen, maar de bedoeling is nooit geweest daarmede welvarende, vooruitgaande plaatsen te

¹⁾ Jhr. Mr. H. J. van der Heim, Gids April 1882, bldz. 15. Men vindt de bedoelde werkzaamheden uitvoerig gespecificeerd in het werk van Jhr. C. J. den Tex «Bijdrage tot de kennis der Gemeente-Financiën», Amst. 1883. Daaronder behooren de kosten van den burgerlijken stand, schutterij, begraafing, besmettelijke ziekten enz. vooral ook lager onderwijs. De kosten daarvan bedroegen voor Rijk, provincie en gemeenten

in 1858	f	1,278,894
in 1880	"	8,365,878
in 1883	"	15,026,378 (het toppunt)
in 1885	"	11,107,146

Jaarcijfers n^o 6 Stat. Inst. blz. 28.

begiftigen. zooals thans reeds meermalen is moeten geschieden. Men zou teleurstelling oogsten door te meenen dat alleen reeds wijziging der wet op het lager onderwijs een afdoend geneesmiddel zal blijken. Er is meer noodig. De eenvoudige verklaring van het verschijnsel is, dat, door de knellende bepalingen der Gemeentewet, zelfs bloeiende plaatsen niet meer in staat zijn hun gewone uitgaven uit gewone middelen te bestrijden. Zij moeten dan of subsidie voor de gewone onderwijs-uitgaven vragen van het Rijk, waardoor op het Hoofdstuk Lager Onderwijs wat geld vrij komt of, onder een of ander voorwendsel, leenen voor uitgaven die zoo goed als jaarlijks terugkeeren. Beide middelen zijn af te keuren, maar worden wel eens door de noodzakelijkheid geboden. Hoe kan het ook anders, waar de ontvangsten worden besnoeid en de uitgaven moeten blijven klimmen? De gemeenten toch hadden geene Indische baten tot hunne beschikking om jaren lang buitengewone werken uit te voeren en schuld te delgen en de grootere eischen voor den publieken dienst doen zich evenredig veel sterker gevoelen in stad en dorp dan in den Staat. ¹⁾

Genoeg ten betooge dat verruiming der grondslagen van het plaatselijk belastingstelsel inderdaad een «dringende eisch» van het oogenblik is.

I.

In den zomer van 1885 antwoordde de Minister Heemskerk bevestigend op eene vraag van Mr. van Tienhoven in de Eerste Kamer of de regeering bereid was voorstellen te doen tot herziening van de Gemeentewet in den zin van grootere vrijheid voor de gemeentebesturen tot het heffen van belastingen. ²⁾ De Minister verbond aan zijne

¹⁾ Jhr. van der Heim, t. a. p. bl. 18.

²⁾ Handelingen 1884—85. Eerste Kamer, bldz. 301 en 298.

stellige toezegging tot herziening van de artt. 242 en vlgg. der Gemeentewet slechts twee voorbehouden. Vooreerst zouden geene plaatselijke verbruiksbelastingen geheven mogen worden en ten tweede zoude geene onbeperkte bevoegdheid tot heffing van opcenten op de grondbelasting worden verleend. Twee voorwaarden waartegen geen verstandig mensch bezwaar zal hebben.

Hoe komt het dan dat de belofte der regeering, drie jaar geleden afgelegd, niet is nagekomen? Vermoedelijk omdat, zoolang de Grondwetsherziening aan de orde was, het oogenblik voor de herziening van een Hoofdstuk der Gemeentewet minder gelukkig gekozen zou schijnen. Hoe dit zij, deze hinderpaal is thans vervallen en de drang tot handelen doet zich ieder jaar sterker gevoelen.

Omtrent de richting waarin verbetering van het plaatselijk belastingstelsel moet worden gezocht, kan weinig twijfel heerschen. Accijnzen en andere indirecte belastingen zijn ten deele ongeschikt, ten deele door de vorige regeering uitgesloten, wat ook de tegenwoordige wel doen zal. Niemand zal toch de plaatselijke verbruiksbelastingen terug verlangen. ¹⁾ De bepalingen omtrent retributien kunnen wellicht verduidelijkt worden, maar nooit is beweerd dat de wet in dit opzicht de gemeenten niet genoeg vrijheid laat. Er blijven dus over opcenten op de Rijksbelastingen en eigen directe gemeentebelastingen. Deze beide soorten vormen dan ook met de vaste uitkeeringen krachtens de wet van 1885, de dertig percent en het vergunningsrecht de hoofdbronnen der gemeentelijke inkomsten.

De vraag dient hier aangestipt of niet beter werd gedaan door alle eigen belastingen der gemeenten te laten vervallen en de uitgaven voor de gemeentelijke huishou-

¹⁾ Mr. Cort van der Linden zou alleen aan de groote steden eenige verbruiksbelastingen willen toestaan, mits niet op levensbehoeften. Leerboek der Financien blz. 585. Het ware m. i. een stap achteruit.

ding eenvoudig door heffing van opcenten op Rijksbelastingen te bestrijden. Dit stelsel vindt in den laatsten tijd nog al aanhangers, waartoe de aangename en gemakkelijke perceptievorm niet weinig bijdraagt. Het heeft ongetwijfeld enkele voordeelen, maar twee overwegende nadeelen. Vooreerst zijn slechts enkele Rijksbelastingen geschikt om met opcenten te worden bezwaard, zoodat het aantal opcenten op de daarvoor vatbare Rijksheffingen tot eene buitensporige hoogte zou moeten stijgen, wilde men uitsluitend langs dezen weg in alle gemeente-uitgaven voorzien. Vervolgens zoude elke verbetering dezer Rijksbelastingen in hooge mate worden bemoeilijkt, wanneer daarbij voortdurend met de financieele belangen der verschillende gemeenten rekening moest worden gehouden. Men zou dan weder in dezelfde moeilijkheden vervallen die, door de uitkeering van het $\frac{1}{5}$ ^{de}, zoo lang elke verbetering der personeele belasting hebben belet. Ik heb reeds vóór eenige jaren de voor- en nadeelen van het opcenten-stelsel uitvoerig behandeld in dit tijdschrift, waarnaar ik de vrijheid neem te verwijzen. ¹⁾ Genoeg zij het te constateeren dat eene ruime opvatting en geleidelijke uitbreiding der heffing van opcenten bij een vrij goed stelsel van Rijksbelastingen alle aanbeveling verdient, maar dat bij die heffingen, welke in verband staan met het verschil in plaatselijke toestanden, eigen regeling door de gemeentebesturen de voorkeur moet genieten.

De Gemeentewet veroorlooft de heffing van opcenten alléén op directe Rijksbelastingen en dan nog maar uitsluitend op de grondbelasting en het personeel.

De Minister Heemskerk wilde geene onbeperkte heffing van opcenten op de grondbelasting toelaten en de Gemeentewet heeft die zeer scherp begrensd. Op de gebouwde eigendommen mogen 40, op de ongebouwde

¹⁾ *Economist* 1881, bldz. 898 en vlgg. 922.

10 opcenten worden geheven. Voor den belastingschuldige is dat verschil echter niet zoo groot als het schijnt. Van 1851—1865 werden voor het Rijk, zoowel op gebouwd als ongebouwd, $21\frac{1}{2}$ opcenten geheven, voor de gemeenten respectievelijk 15 en 10. Bij de afschaffing der gemeentecijzen in 1865 heeft men aan de gemeenten de $21\frac{1}{2}$ opcenten op het gebouwd afgestaan als eene gedeeltelijke vergoeding, en het aldus verkregen cijfer $36\frac{1}{2}$ afgerond op 40. Het Rijk is echter voor zich de $21\frac{1}{2}$ opcenten op het ongebouwd blijven heffen. Men moet dus niet vergeten, zooals wel eens geschiedt, dat het verschil in lasten tusschen gebouwd en ongebouwd staat als $31\frac{1}{2}$ tot 40 of $8\frac{1}{2}$ opcenten bedraagt en niet 30, zooals uit eene oppervlakkige lezing der Gemeentewet zou kunnen worden opgemaakt.

Voorts heffen de Provinciën nog een aantal opcenten dat zeer ongelijk is en in 1887 afwisselde van 6 (Utrecht) tot 47 (Friesland), maar welke heffing voor gebouwde en ongebouwde eigendommen ongeveer gelijk staat.

Tot eene verhooging van opcenten op de grondbelasting moet niet dan na rijp beraad en bij dringende noodzakelijkheid worden overgegaan. Vooreerst omdat zij een zakelijk karakter draagt en dit soort van heffingen zich moet kenmerken door zoo groot mogelijke stabiliteit. Maar hier weegt vooral het bezwaar dat de grondbelasting alleen rekening kan houden met de hoedanigheid van den grond, niet met den vermogenstoestand van den eigenaar. Men betaalt dus evenveel voor een huis of stuk grond dat vrij is als voor een dat met hooge schulden is bezwaard. Er zijn dan ook ongetwijfeld honderde personen die grondbelasting en opcenten daarvan moeten betalen zonder eigenlijk iets te bezitten. Neemt men den tegenwoordigen minder gunstigen toestand van den landbouw in aanmerking dan ligt het voor de hand dat naar evenredigheid meer wordt betaald door den kleinen landbouwer die hypotheek op zijn goed moet nemen, dan door den grooteren

grondeigenaar die zijn land meestal als kapitaalbelegging bezit en dus vrij heeft. Van de 581,484 binnen 's lands woonachtige eigenaars van ongebouwde eigendommen in 1880 waren er 415,266 aangeslagen naar eene belastbare opbrengst van minder dan .f' 25. En van de 289,279 ingeschreven hypotheken op ult. Dec. 1885 waren er 253,566 beneden .f' 5000. ¹⁾

Hieruit blijkt dat èn het aantal kleine grondbezitters zeer groot èn het kleine grondbezit het meest met schuld bezwaard is. Bedenkt men dan dat iemand, door zijn maatschappelijken werkkring alleszins bevoegd in dezen te oordeelen, de Heer N. G. Pierson, nog zeer onlangs (Gids Febr. 1888) verklaarde. «In onzen tijd hebben de grondeigenaars zware verliezen geleden, ja zijn enkelen onder hen, — ik overdrijf het niet, — bijna tot den bedelstaf gebracht;» — zoo stemt dit alles in hooge mate tot voorzichtigheid.

Toch zal men wel eenige meerdere vrijheid tot opcentenheffing op het ongebouwd moeten geven, vermits juist in uitbreiding der zakelijke belasting het éénige middel ligt om tal van plattelandsgemeenten die financieel zeer achteruitgaan te helpen, alwaar, — wegens de verspreide bevolking, — de verplichte uitgaven, bijv. een groot aantal scholen of uitgestrekte openbare werken, dikwijf zeer zwaar drukken. En wat kan hier anders verbetering aanbrengen dan opcenten op de grondbelasting? Waar zou het geld anders vandaan moeten komen als van den grondeigendom? Wat baat de uitkeering van het $\frac{1}{5}$ of de heffing van opcenten op het personeel dáár waar bijna uitsluitend boerenwoningen zijn, die, zooals men weet, in het personeel zeer weinig bijdragen? En dit zal bij eene herziening wel niet veranderen, omdat de natuurlijke oorzaak ligt in het verschil in levenswijze waardoor in gemeenten, alwaar de landbouw het hoofd-

¹⁾ Jaarcijfers Statistiek over 1886, bldz. 68 enz.

middel van bestaan is, de huurwaarde een kleiner deel van het inkomen vertegenwoordigt dan in de steden. Wat baten hoofdelijke omslagen (en het is toch reeds zeer moeilijk het inkomen van den landbouwer behoorlijk te schatten) waar de bevolking grootendeels bestaat uit pachters, die moeite hebben om rond te komen, terwijl de grondeigenaars elders verblijf houden? Wat kunnen de huurboeren opbrengen waar de verpachtingen bij inschrijving geschieden en daardoor de pachters het er op moeten wagen, als zij hun grond willen behouden, zoo hoog in te schrijven dat er voor hen zelven bijna geen voordeel overblijft? Daar komt nog bij dat zeer dikwijls de zorg der gemeente, vooral voor openbare werken, aan de eigenaars van gronden groote voordeelen verschaft. Wie weet niet hoeveel moeite die eigenaars dikwijls aanwenden om een weg «bestraat» of hard gemaakt te krijgen en hoe zij onmiddellijk, wanneer dit geschied is, de prijzen van hun aan dien weg gelegen gronden gaan verhoogen? Wie weet niet hoeveel geld vele eigenaars hebben verdiend doordat in zich uitbreidende gemeenten hunne gronden in aanmerking kwamen om voor bouwterrein gebezigd te worden? Hetzelfde geldt voor de uitgaven die de gemeente doet voor scheepvaart, handel en nijverheid, marktbezoek enz. welke ook voor een deel aan de grondeigenaars ten goede komen. Deze opcenten op de grondbelasting strekken veelal feitelijk zoowel tot onderhoud van kunstwerken die in het belang van den landbouw of het grondbezit zijn aangelegd, als tot rentebetaling en aflossing van leeningen waardoor de aanleg van dergelijke werken mogelijk is geworden. Na hoogstens 30 jaren zijn die leeningen afgelost, en de eigenaar ziet zijne bezitting aanmerkelijk in waarde gestegen, terwijl de belasting kan worden verminderd of, als dit niet geschiedt, nieuwe werken kunnen worden aangelegd, die weder aan zijne eigendommen direct of indirect tot voordeel zijn. Niets van dit alles geldt voor het roerend

kapitaal en daarom moeten de grondeigenaars deze opcenten minder beschouwen als eene belasting, dan als eene soort van storting in eene plaatselijke vereeniging van grondbezitters die zich ten doel kiest om door stelselmatigen aanleg en onderhoud van wegen en straten, bruggen en duikers, vaarten en kaden, met gemeenschappelijke krachten de vaste goederen in de gemeente tot eene hoogere waarde op te voeren. Het schijnt niet onbillijk dat van die waardevermeerdering een iets grooter deel dan waarop zij thans aanspraak heeft en dat, althans voor het ongebouwd, niet veel meer dan een half per cent van de jaarlijksche opbrengst bedraagt, weder aan de gemeente ten goede komt. ¹⁾

Het is toch niet alleen voor de landbouwende, maar voor alle gemeenten zeer noodig dat zij hunne inkomsten voor een belangrijk deel tot een vrij vast bedrag trekken. Het is niet goed dat nu eens zeer veel dan weder aanmerkelijk minder wordt ontvangen. De opbrengst der belastingen in verschillende jaren moet dus niet te veel uiteenloopen. Nu is vooral in kleine gemeenten de opbrengst van hoofdelijke omslagen of andere persoonlijke heffingen dikwijls zeer afwisselend. Als een vermogend landbezitter, fabrikant of huiseigenaar woonachtig is binnen eene gemeente wier inkomsten grootendeels uit den hoofdelijken omslag moeten gevonden worden en hij verhuist of verliest zijn geld, zoodat hij zijne bezittingen moet bezwaren dan zullen die rijke landgoederen en winstgevende ondernemingen, ofschoon zij niet de minste verandering hebben ondergaan, plotseling bijna niets meer bijdragen tot de inkomsten der gemeente door wier zorg zij steeds in waarde zijn gestegen en die zich ter wille der arbeiders op het landgoed of in de fabriek aanzienlijke uitgaven heeft moeten getroosten, waarvoor zij slechts weinig belasting terug ontvangt. Het geval heeft zich meermalen

¹⁾ Verg. Prof. Buys, *Staatk.* Jaarb. 1882, bldz. LIX.

voorgedaan dat eene kleine gemeente zich gedurende het verblijf van een vermogend ingezetene in gunstige geldelijke omstandigheden bevond, maar na zijn vertrek of overlijden in geldgebrek verviel. Het is dus noodig dat een goed deel der gemeente-belastingen onafhankelijk is van afwisselende persoonlijke omstandigheden. Vooral de kleine gemeenten moeten daarom hare huishouding grootendeels grondvesten op de opbrengst der regelmatig werkende zakelijke belastingen. Dezen toch behoeven uit hun aard noch met de woonplaats noch met den financien toestand van den belastingschuldige rekening te houden. Zij berusten alleen op de voordeelen die de eigenaars van de zorg der gemeente genieten en op de lasten die zij haar veroorzaken. Deze zijn in beide gevallen even groot.

Maar ook afgescheiden van den invloed der gemeentezorg zien wij dat — uitgezonderd bijzondere omstandigheden en tijdelijke depressies, als waarin wij thans verkeer, — de grond steeds in waarde toeneemt en het roerend kapitaal achteruitgaat. Het schijnt daarom niet onredelijk dat het eerste zwaarder belasting heeft te dragen. Gesteld dat een vermogen van honderd bunders land en een ander van honderd duizend guldens, sedert 2 of 300 jaren onveranderd zijn bewaard gebleven, dan zal het eerste meestal blijken in koopwaarde onzachtelijk te hebben gewonnen, en het andere zeer te hebben verloren. Dit verschijnsel verklaart zich uit de toename der bevolking, terwijl de hoeveelheid grond vrijwel dezelfde blijft. Hiermede staan in verband de belangrijke wijzigingen bij de grondbelasting in de verhouding van den belastingvoet tot de werkelijke pacht- of huurwaarde zonder dat in het cijfer der heffing zelve verandering plaats heeft. Toen in 1807 de grondbelasting ongeveer in haar tegenwoordigen vorm tot stand kwam, werd bepaald dat zij zou bedragen 1½ pCt. der waarde «van alle vaste en onroerende goederen,» welke waarde zou worden berekend tegen 16½ maal den

jaarlijkschen huurprijs na aftrek van dijk- en polderlasten en voor gebouwen van een derde van dien prijs voor reparatiekosten. Dit komt neer op eene heffing van ongeveer 25 pCt. van de huurwaarde; Napoleon verminderde haar tot 20 pCt. Bij de invoering van het kadaster in 1833, bedroeg de sedert 1812 bijna onveranderde hoofdsom van de belasting gemiddeld 11 pCt. van de belastbare huurwaarde. ¹⁾ Bij de wet van 24 April 1843 werd de aanslag voor nieuwe perceelen bepaald op 12, ¹/₁₀ pCt. van de geschatte belastbare opbrengst. Ook splitste deze wet de aanslagen in afzonderlijke hoofdsommen voor de gebouwde en ongebouwde eigendommen. De schatting der gebouwde eigendommen is herzien in de eerste jaren na 1873 met dit gevolg dat het totaal der huurwaarden bleek te bedragen f 74,501,528 ²⁾ tegen f 31,536,385 volgens de schatting van 1826—30 en de belasting voor 1876 en volgende jaren van ruim 11 tot ruim 5 pCt. der opbrengst kon worden teruggebracht. De belasting is dus feitelijk door de stijging van de waarde der gebouwde eigendommen in de laatste halve eeuw met ruim de helft verminderd. Eene wet van 25 April 1879 heeft de herziening der belastbare opbrengst ook voor de ongebouwde eigendommen bevolen, waaraan men thans nog bezig is. Het is wel zeker dat het resultaat van dien arbeid evenzeer eene groote stijging van de waarde der ongebouwde eigendommen zal aantoonen.

Prof. Nasse meent dat de aanslag in Pruisen die 9.57 pCt. van de geschatte belastbare opbrengst der ongebouwde eigendommen bedraagt, in werkelijkheid gemiddeld hoogstens op de helft van dat bedrag, dus 4 ³/₄ pCt., moet worden gerekend. ³⁾ In Engeland betaalt men vol-

¹⁾ Treub „Ontwikkeling en verband der Belastingen in Nederland“ bldz. 300 en volg.

²⁾ In 1886 bedroeg de belastbare opbrengst van het Gebouwd reeds f 89,627,000. Ook is de tijdelijke vrijdom met het jaar 1885 vervallen. Jaarcijfers n^o. 6, bldz. 213.

³⁾ „Die Communalsteuerfrage“, bldz. 276.

gens de Income-Tax in de laatste jaren $3\frac{1}{2}$ pCt. van de jaarlijksche opbrengst van vast goed, en bovendien de land-tax die in 1798 op 20 pCt. van de toenmalige pachtwaarde werd gefixeerd en waarschijnlijk, voor zoover zij niet afgekocht is, ongeveer 5 pCt. van de tegenwoordige pachtwaarde bedraagt. Te zamen dus ruim 8 pCt. buiten de gemeentebelastingen die de pachten drukken ¹⁾. De Minister Léon Say berekende in 1876, dat de werkelijke grondbelasting, die in Frankrijk in hoofdsom betaald wordt, in 1821 bedroeg 9.79 pCt, in 1851 6.06 pCt., in 1862 5.15, in 1874 4.24 pCt. van de belastbare opbrengst. Hierbij komen echter nog meer dan 100 opcenten voor Rijk, departementen en gemeenten die het totaal der belasting tot $8\frac{1}{2}$ pCt. doet stijgen. In Frankrijk (zonder Elzas en Lotbaringen) neemt men aan dat de gemiddelde jaarlijksche opbrengst der grondeigendommen van 1821 tot 1874 meer dan verdubbeld is en zij in dat tijdvak is gestegen van $1580\frac{1}{2}$ millioen francs tot ruim 3959 millioen francs, waarvan ongeveer 72 pCt. uit de ongebouwde eigendommen voortvloeit. ²⁾

Mr. Pierson herinnert er aan ³⁾ dat volgens eene door de regeering overgelegde raming der ontvangers van de registratie in 1879, het ongebouwd bij ons te lande eene koopwaarde heeft van 3924 millioen gulden, dus, ad 3 pCt., eene pachtwaarde van f 117,700,000 in plaats van de thans geschatte ad ruim f 46,000,000. De belasting

¹⁾ Statist. Abstr. 1886, bldz. 8. Vocke, *Gesch. der Steuern des Britt. Reichs* bldz. 502.

²⁾ De schatting van 1821 wordt echter als te laag beschouwd. Leroy—Beaulieu *«Traité sur les Finances»* I bldz. 312.

De Engelsche Minister Goschen zegt in zijn rapport van 1871 omtrent Frankrijk (met Elzas en Lotharingen): *«Local Taxation»* bldz. 44 *«The increase in the value of Real Property since the French Revolution has more than trebled, the estimated annual value for 1796 being £ 48,000,000, and for 1867 £ 160,000,000. Taking later years than the French Revolution in 1836 £ 85,212,000, in 1850 £ 105,756,000, in 1862 £ 141,720, in 1867 £ 160,000,000.*

³⁾ Gids, October 1881, bl. 32.

zou dus in plaats van (met de 21½ rijks opcenten) te bedragen 14.48 pCt., eigenlijk maar 5.628 pCt. belooopen, hetgeen eene stijging in de koopwaarde der landerijen van 1 tot 2½ in de laatste halve eeuw onderstelt. Deze cijfers berusten op tamelijk betrouwbare officieele gegevens en stemmen tevens genoeg overeen met de uitkomsten der schatting van het gebouwd en met hetgeen ons van elders omtrent den loop der prijzen van vast goed bekend is, om in hunne globale juistheid eenig vertrouwen te stellen. Men mag dus wel aannemen dat uit de jaarlijksche opbrengst van het vast goed niet meer dan ruim 5 pCt. aan grondbelasting betaald wordt. En dan rekent men nog zeer ruim! ¹⁾ Hier komen evenwel nog bij de reeds vermelde provinciale opcenten die onderling zeer verschillen en de dijk- en polderlasten die hier misschien hooger zijn dan in andere landen. Indien nu de gemeenten, in plaats van tien, twintig opcenten op het ongebouwd mochten heffen (en daarmee zouden zij reeds zeer gebaat zijn) — dan werd nog slechts één percent van de jaarlijksche opbrengst aan de gemeenten uitgekeerd. Dit bedrag mogen ook uitwonende eigenaars wel over hebben voor de zorg der gemeente waarin hunne

¹⁾ Jhr. van der Heim zegt t. a. p. bldz. 30 „Alles pleit voor de meening dat de nieuwe schatting der ongebouwde eigendommen, bewijzen zal dat thans minder dan 5 pCt. aan grondlasten voor den bodem wordt betaald. Behalve toch dat de stijging der waarde hier meer algemeen in alle deelen des lands heeft plaats gehad dan bij de gebouwde eigendommen, het is erkend dat bij de oorspronkelijke schatting, in enkele gewesten als het ware opzettelijk, te laag is geschat. Voeg daarbij deze bijzonderheid: niet ontgonnen akkers, heide, moeras, duin, zijn als „woeste grond“ voor zeer minime waarde aangeslagen. In de laatste 50 jaren zijn duizende hectaren in ontginning gekomen, als bosch, als bouwland, als weide thans geëxploiteerd. Toch staan vele daarvan nog heden als „woeste grond“ bij het kadaster te boek, zijn als zodanig aangeslagen, want de eigenaar die ontginde, heeft zich wel gewacht, toen hij dit werk begon, den vollen vrijdom van grondbelasting voor enkele jaren aan te vragen, die de wet hem toestond; na dien vrijdom immers zou nieuwe schatting zijn gevolgd; voordeelijker kwam het uit geen tijdelijken vrijdom te genieten, zoo daardoor de oude aanslag als „woeste grond“ voor altijd behouden bleef.“

goederen gelegen zijn. In vergelijking met Frankrijk waar dikwijls 50 en meer opcenten op de grondbelasting voor de gemeente geheven worden ¹⁾, met Pruissen waar het cijfer nog grooter, ²⁾ met België waar het getal onbepaald is en met Engeland waar alle gemeente-lasten, met de poor-rate aan het hoofd, feitelijk op het vast goed (the visible profitable property in the parish) drukken, ³⁾ is het hoogst matig. Het bestaande maximum voor het ongebouwd met tien opcenten te verhoogen komt mij dus voor een bescheiden en gerechtvaardigde stap tot verruiming van het belastinggebied der gemeenten te zijn, die vooral aan het platteland zal ten goede komen. ⁴⁾ Ik erken volmondig de groote bezwaren om in de tegenwoordige tijdsomstandigheden de opcenten op het ongebouwd te vermeerderen, maar er is in vele gevallen geen andere uitweg mogelijk. Daarenboven zal, naar wij vertrouwen, eene nieuwe wettelijke regeling langer bestaan dan de malaise van het oogenblik en zijn immers de gemeentebesturen altijd vrij om beneden het maximum te blijven. Wil men inderdaad den achteruitgang van den Nederlandschen landbouw werkdadig bekampen zoo zijn krachtiger, afdoender maatregelen noodig dan beperking van het belastinggebied der gemeenten.

Het verleen van meer vrijheid aan de gemeentebesturen met betrekking tot de opcenten op het gebouwd zal veel minder bezwaar ontmoeten. Wel houdt de belasting

¹⁾ Leroy—Beaulieu t. a. p. bldz. 717, 313 vlgg.

²⁾ Soms zelfs tot 300, 400 ja 600 opcenten toe volgens Gniest. Tot verbetering werd voorgesteld een maximum van 150 en minimum van 50 op het ongebouwd voor het platte land, Econ. 1881, bldz. 904.

³⁾ Wel is waar moet de gemeentelijke grondbelasting in Engeland in zeer vele gevallen geheel of ten deele door den pachter worden voldaan, maar het ligt in den aard der zaak dat daardoor de pachtwaarde gedrukt wordt en dus ten slotte de last op den eigenaar neerkomt.

⁴⁾ Zie Jhr. Mr. H. J. van der Heim, t. a. p. bldz. 27, die betoogt dat bij torugname van het personeel door het Rijk, zooals thans geschied is, de gemeenten meer vrijheid omtrent het ongebouwd moeten hebben.

ook hier geene rekening met de vraag of er al dan niet schulden rusten op het perceel, maar daartegenover staat dat de voordeelen der gemeentezorg hier nog veel duidelijker dan bij het ongebouwd blijken. Zelfs zij die meenen dat de verbetering van een weg, het leggen van een brug enz. op de waarde der ongebouwde eigendommen in de nabijheid niet veel invloed heeft, erkennen dat ieder werk waardoor het verkeer wordt vergemakkelijkt of de afstand verkort, ten goede komt aan de waarde der woningen in de buurt, wier bewoners daarvan partij trekken om zich naar de kerk, de school, de markt enz. te begeven. Alles wat van gemeentewege wordt gedaan om het verblijf voordeelig, nuttig en aangenaam te maken en daardoor nieuwe ingezetenen te lokken, komt in de eerste plaats den huiseigenaar ten goede. In tal van gemeenten zijn eene menigte nieuwe huizen gebouwd, omdat men dagelijks zag dat het bezit van woningen eene voordeelige geldbelegging was.

De huizen of gronden in en nabij de steden stijgen veel sneller in waarde dan de landerijen op het platteland, die in de laatste jaren eerder zijn achteruitgegaan. In Groot-Britannië bv. is de gemiddelde huurwaarde der gebouwde eigendommen van 1862 tot 1872 met 41 pCt. toegenomen en van 1872 tot 1886 zelfs met ruim 50 pCt., terwijl de pachtwaarde der ongebouwde eigendommen in de eerstgenoemde elf jaren nog met 8 pCt. is gestegen maar van 1872 tot 1886 met ongeveer 3 pCt. is achteruitgegaan. ¹⁾ Bij de stijging van het gebouwd

¹⁾ De gemiddelde jaarlijksche huurwaarde der huizen bedroeg in :

1862	£	62,000,000
1872	"	87,721,000
1886	"	131,410,000

De pachtwaarde der landerijen in :

1862	£	60,305,000
1872	"	65,430,000
1886	"	63,269,000

De huizen zijn in Engeland en vooral in Schotland zeer in waarde gestegen;
Econ. 1888.

vervult de aanbouw van nieuwe perceelen een niet onbelangrijke rol; deze doet, blijkens het accrès der belastbare opbrengst van het gebouwd in Frankrijk en in ons land, de gezamenlijke huurwaarde van één tot anderhalf percent per jaar toenemen. Maar in het algemeen rekent men dat in de groote steden de waarde der gebouwen gemiddeld stijgt met 15 pCt. in de vijf jaar, dus ongeveer 3 pCt. per jaar. De ondervinding heeft geleerd, dat de groote gemeenten evengoed als de kleine in hunne financiën niet geheel afhankelijk gesteld kunnen worden van de persoonlijke omstandigheden der ingezetenen, m. a. w. dat een goed deel der inkomsten uit zakelijke bron moet voortvloeien. De emigratie van vele vermogende ingezetenen uit Amsterdam (ten deele een gevolg der opdrijving van den hoofdelijken omslag naar het inkomen die thans ruim 3 pCt., dus nog niet eens buitengewoon hoog is) heeft veroorzaakt dat ofschoon de bevolking toenam en eveneens de aanbouw van huizen, waarvoor de gemeente zich nieuwe kosten moest getroosten toch de geldmiddelen niet vooruitgingen. ¹⁾

De opcenten op het gebouwd zijn dan ook voor de steden wat die op het ongebouwd voor het platteland zijn, — het eenig middel om blijvend te helpen.

Maar als men vraagt: wie zal die opcenten betalen de eigenaar of de huurder? dan moet het antwoord luiden:

in Ierland evenwel iets gedaald. De landerijen daarentegen zijn in Engeland het meest gedaald, in Schotland stationnair gebleven, in Ierland alleen gestegen en wel van £ 9,140,000 in 1872 tot 9,955,000 in 1886. Statist. Abstract 1873 bldz. 18, 1886 bldz. 31. Is dit wellicht omdat in Ierland betrekkelijk de meeste weidegrond voorkomt?

¹⁾ De oorzaak van den achteruitgang der Amsterdamsche financiën ligt eigenlijk in het samenvallen van drie omstandigheden sedert 1883: ^{1º} De zeer sterke afnemings van vermogenden of zelfs maar matig vermogenden die er zich vestigen; ^{2º} Het toenemend wegstroommen van vermogens vooral van f 5000 tot 10.000 inkomen; ^{3º} De toevloed van nieuwe burgers, waaronder, naar evenredigheid, ieder jaar meer minvermogenden. (Zie 't laatste Verslag van B. en W. aan den Raad.)

in den regel de huurder. ¹⁾ Wel is waar vormt op vele plaatsen de speculatieve aanbouw van huizen een heilzaam tegenwicht voor buitensporige stijging der huurprijzen, toch vergete men niet dat vooral in snel vooruitgaande maar toch ook in bescheiden welvarende plaatsen van tijd tot tijd nieuwe huizen noodig zijn, en dat de ondernemer van den bouw bij het bepalen van den huurprijs met de verhoogde grondbelasting die hij heeft te betalen even goed als met alle andere productiekosten rekening houden zal. Het valt dan ook niet te ontkennen dat daar waar geene plaatselijke accijnzen bestaan, zooals in de meeste Pruisische en Engelsche en in de Amerikaansche gemeenten zware lasten op de huurwaarde moeten gelegd worden.

Toch is ook de woning eene levensbehoefte en in zekeren zin werkt dus de belasting op de huizen als eene verbruiksbelasting. Goschen spreekt dan ook van de huurders als van »the consumers of a commodity called a house, a commodity which I admit to be very heavily taxed.» Men moet zich echter de gevolgen hiervan niet al te donker voorstellen, en vooral niet vergeten dat de grondbelasting slechts één der factoren en lang niet de voornaamste is in de omstandigheden die den huurprijs bepalen. In Londen waar zooals in geheel Engeland de gemeentebelasting hoofdzakelijk van het vast goed wordt geheven, verslindt de huur toch gemiddeld slechts $\frac{1}{10}$ ^{de} van het inkomen tegen $\frac{1}{4}$ ^{de} tot $\frac{1}{5}$ ^{de} te Berlijn en

¹⁾ »Who pays the rate? the owner or the occupier? I feel the deepest anxiety that this question should be thoroughly sifted by every one who takes part in the reform of local taxation. Unless it is thoroughly solved, we run an enormous risk of taxing the wrong people.» Goschen, *Local Taxation*. bldz. 149. Vooral wachte men er zich voor den huurder van een huis op ééne lijn te stellen met den pachter van een stuk grond, bv. bouwland. Deze is ondernemer, gene staat meer gelijk met den verbruiker, maar daar hij voor de zaak die hij moet gebruiken (de woning), in den regel aan eene bepaalde plaats is gebonden, staat hij, althans in vooruitgaande plaatsen, zwakker tegenover den producent dan de meeste andere consumenten.

$\frac{1}{3}$ ^{de} te Parijs. ¹⁾ Nu moge dat verschil ten deele daaruit voortvloeien dat het gemiddeld inkomen van een Londenaar grooter is dan van een Berlijner of een Parijzenaar, ten deele ook daarin dat de gemeentebelasting door het compounding-system somtijds van den eigenaar, somtijds van den huurder gevraagd wordt; er is toch nog eene andere oorzaak. De ontwikkeling der locale middelen van verkeer is in Londen zeer groot, in vergelijking bijv. met Parijs, waar men thans o. a. door het ontwerp van een «chemin de fer métropolitain» verbetering heeft getracht aan te brengen. Geen beter geneesmiddel bestaat er tegen buitensporige huurprijzen in de groote steden, dan verbetering en uitbreiding der locale middelen van verkeer met laag tarief: stadsspoorwegen, stoomtramwegen, stoombootjes en paardetrans als de afstanden betrekkelijk gering zijn. Wanneer de gemeente Amsterdam 20 opcenten meer op het gebouwd hief en tevens het tot stand komen van een stoomceintuurbaan om de stad, benevens betere verbindingen met het westelijk gedeelte, krachtiger dan tot dusver bevorderde, zouden waarschijnlijk gemeente en ingezetenen, beide gebaat zijn. Voor goedkoope en gezonde woningen ten bate der arbeidende klasse kan ook veel worden bijgedragen door praktische wettelijke bepalingen als thans in België zijn voorgesteld en waarvan eene beschrijving in de «Nalezingen» der vorige aflevering van dit tijdschrift is opgenomen.

Toen in 1865 de plaatselijke accijnzen werden afgeschaft begreep men wel dat de gemeenten niet uitsluitend in den hoofdelijken omslag daarvoor een aequivalent konden vinden. Daarom is het maximum der opcenten op het gebouwd iets verhoogd en $\frac{4}{5}$ ^{de} van het personeel aan de gemeenten afgestaan. Deze laatste uitkeering is echter

¹⁾ Dr. R. Friedberg. «Die Besteuerung der Gemeinden», bl. 58. Dit geldt voor het gemiddelde van alle inkomens, neemt men alleen de lagere bijv. die van f 800 en daar beneden, dan wordt de verhouding ongunstiger. Hoe grooter het inkomen toch, des te kleiner het percentage voor woninghuur.

in 1885 gefixeerd, waardoor bijna alle gemeenten zijn benadeeld. Want de personeele belasting voor de huurwaarde enz. van sedert dien tijd gebouwde huizen komt nu alleen ten bate van het Rijk. Bij het uiterst knellende der bepalingen in de Gemeentewet kan dit nadeel niet gedragen worden en is daardoor de crisis in Amsterdam en elders verhaast. Eene compensatie is noodig en kan alleen gevonden worden in verhooging van het maximum der opcenten op het gebouwd, gepaard aan losmaking van het verband der opcenten op het personeel met den hoofdelijken omslag. Al mogen ten gevolge van het eerste de huurprijzen hier en daar iets stijgen, dit nadeel is altijd veel minder groot dan dat verbonden aan den tegenwoordigen toestand of aan andere middelen. Minder groot dan eene opschroefing van den hoofdelijken omslag die aanleiding geeft tot ontduiking en tot vertrek van ingezetenen die men het minst gaarne wil missen, juist omdat zij de meeste draagkracht bezitten en veelal welvaart om zich heen verspreiden. Minder groot dan een terugkeer tot plaatselijke accijnzen met het gevolg van prijsverhoging en knoeierij met de belaste artikelen, benadeeling der nijverheid, belemmering van het verkeer. Minder groot vooral dan het stelsel, waartoe velen onzer gemeenten in de laatste jaren onder den druk der tijden en der wetgeving zijn vervallen, om uitgaven die uit belasting behooren te worden gevonden door leening te dekken, — een stelsel dat van alle het kostbaarst is en ten slotte tot de hoogste belastingen moet leiden.

Bij dit deel der grondbelasting behoeft men niet te gissen hoeveel de huiseigenaar werkelijk betaalt; — 5% aan den Staat en 40 opcenten (d. i. 2% van de geschatte huurwaarde) aan de gemeente. In 1865 vond men billijk dat hij 40 opcenten van 11%, d. i. ruim 4% aan de gemeente zoude opbrengen, maar men kon toen reeds nagaan, — even goed als nu bij het ongebouwd, — dat de destijds geldende schatting te laag was. Het zou dan

ook al te ver gaan om, met het hoofdartikel in de N. Rotterd. Courant van 30 Maart l.l., een maximum van 80 opcenten te vragen; bij voorkeur zou ik dit met mr. Pierson op 60 bepaald willen zien. Want het valt niet te loochenen dat eene zeer sterke, plotselinge verhooging dezer opcenten juist dáár de huren het meest zou doen stijgen, waar zij toch al het drukkendst zijn, — nl. voor de woningen van minvermogenenden in de groote steden.

Het is niet zonder belang in herinnering te brengen dat het vraagstuk der opcenten op de grondbelasting enkele jaren geleden in de Tweede Kamer reeds ter sprake is gekomen. In Juni 1885 werd een amendement van den Heer Liefstinck om het maximum dier opcenten voor de gemeenten, op gebouwd zoowel als ongebouwd, met 10 te vermeerderen, verworpen met de betrekkelijk geringe meerderheid van 41 tegen 34 stemmen. Deze beslissing had onder voor het voorstel min gunstige omstandigheden plaats, bij de behandeling van een wetsontwerp in het kader waarvan het volgens velen niet te huis behoorde. Men mag vertrouwen dat deze wijziging wèl kans van slagen zal hebben als zij, behoorlijk voorbereid en toegelicht, van de regeeringstafel uitgaat.

II.

Van hoe groote beteekenis eene zekere stabiliteit in de opbrengst der gemeentebelastingen moge zijn, daarmede alleen is aan den eisch van een goed plaatselijk belastingstelsel niet voldaan. De uitgaven toch voor het algemeen belang stijgen nog sneller dan de bevolking vermeerdert omdat bij uitbreiding der gemeente niet alleen hoogere, maar ook vele nieuwe eischen worden gesteld. Daarom moet het stelsel der gemeentebelastingen naast stabiliteit bezitten elasticiteit, — d. w. z. de eigenschap om bij stijgende welvaart van zelf, zonder oplegging van nieuwe lasten en zonder groote moeielijkheden, hoogere som-

men in de gemeentekas te doen vloeien. In dit opzicht kunnen de zakelijke heffingen ons niet helpen en daarom moeten naast zakelijke persoonlijke staan.

Het personeel heeft, ondanks zijn naam, in zoover een zakelijk karakter dat het de huurwaarde der woning met haar deuren, vensters en haardsteden tot voornaamsten grondslag heeft, onafhankelijk van de omstandigheden des bewoners. Echter geldt de belasting alleen voor bewoonde huizen. Het is de overgang van reële tot personeele heffing, van de grondbelasting tot den hoofdelijken omslag.

De gemeentebesturen hebben in de heffing van opcenten op het personeel heel wat meer vrijheid dan bij de grondbelasting. Het getal is zelfs onbeperkt. Daar staat echter tegenover dat geene opcenten op het personeel geheven mogen worden tenzij die op de grondbelasting tot het maximum zijn opgevoerd en de gemeente een eigen directe belasting heft tot een minstens even hoog bedrag als dat der te heffen opcenten op het personeel. Deze beperking heeft in de praktijk weinig te beteekenen, omdat de eigen directe belasting desverkiezende eene herhaling kan zijn van het personeel met eene kleine toevoeging of wijziging. Daarenboven is zij onnoodig. Als men van Staatswege de belastingen heeft aangewezen, welke, in verband met het Rijksbelastingstelsel, voor plaatselijke heffingen geschikt zijn, dan kan men de volgorde waarnaar zij ingevoerd worden veilig aan de gemeentebesturen overlaten. Op dit gewichtig punt bestaat inderdaad geen verschil van gevoelen meer en wij mogen daarom vertrouwen dat deze belangrijke verbetering zonder veel strijd zal tot stand komen. Alleen kan er gevaar ontstaan dat men ter wille der gemakkelijke perceptie te veel opcenten heft, en daarom moet het Rijk voor elke zijner daarvoor vatbare belastingen een maximum van opcenten ¹⁾ voor Provincie en Gemeente bepalen.

¹⁾ Vóór de wet van 1851 had wel de Koning bij Besluit van 4 Oct. 1816 (Stbl. n^o 54) het aantal opcenten op de Rijksbelastingen beperkt tot 50, maar

Vroeger, van 1851—1865, deed men, volgens het thans vervallen art. 244 der Gemeentewet, het tegenovergestelde. Toen dwong men de gemeenten eerst een zeker aantal opcenten op het personeel (15) en de grondbelasting (10 gebouwd en 5 ongebouwd) te heffen alvorens een hoofdelijken omslag in te voeren. Toen zeide de regeering «Beperking der omslagen is noodzakelijk van wege de willekeur aan deze soort van belasting verbonden.» Thans dwingt men tot hoofdelijke omslagen alvorens tot opcenten op het personeel over te gaan. Beide soorten van dwang zijn af te keuren. Hoofdelijke omslagen en opcenten op het personeel hebben ieder hunne voor- en nadeelen; het hangt geheel af van plaatselijke omstandigheden welke heffing de voorkeur verdient. De wet kan dit onmogelijk in het algemeen voor alle gevallen uitmaken. Zij behoort alléén een zoodanig maximum van opcenten te bepalen, dat de Rijksbelasting niet te veel bezwaard wordt. De rangregeling binnen de gestelde grenzen is de eigenaardige taak der gemeentebesturen onder toezicht der hoogere autoriteiten volgens art. 147 der Grondwet. Nu op geheelen afstand van het personeel aan de gemeenten — wat zeker de beste oplossing zoude zijn — geen vooruitzicht meer bestaat, zal de doelmatigste weg wezen om een niet al te hoog bedrag voor het Rijk te heffen en daarentegen de gemeente-opcenten zoo min mogelijk te beperken. De Minister van Lynden van Sandenburg ontwikkelde in December 1882 het denkbeeld om de opbrengst van het personeel voor het Rijk te behouden, de grondslagen «deuren, vensters en haardsteden» te doen vervallen, naar de overige grondslagen een bedrag van / 6 millioen te heffen en aan de gemeenten toe te staan om op de aldus verminderde hoofdsom hoogstens 150 opcenten te heffen. Hierin schuilt wel iets goeds. Natuurlijk is het

men hield zich daaraan niet. Sommige gemeenten hieven op de turf 150, andere op het geslacht 220, op het gemaal zelfs 300 ja 350 opcenten. Vissering, Handboek II, bl. 195.

zeer de vraag of bij eene herziening van het personeel de 2^e en 3^e grondslagen kunnen vervallen en zeker is het dat het Rijk meer dan 6 millioen zal moeten heffen, al ware het alleen omdat het jaarlijks / 8,800,000 aan de gemeenten wegens terugname van het $\frac{1}{2}$ ^{de} moet uitkeeren, eene regeling waarop men althans nu nog niet zal terugkomen. Dezelfde wet van 1885 vormt een onoverkomelijk bezwaar tegen een ander denkbeeld dat wellicht in overweging kon komen. Het Rijk zoude naar de huurwaarde voor zich een bedrag heffen van 3 à 4 millioen en alle verdere grondslagen van het personeel overlaten aan de gemeenten om die naar plaatselijke omstandigheden in te richten. Voor zoover de gemeenten dan nog te kort kwamen, zouden zij opcenten op de Rijksbelasting naar de huurwaarde kunnen heffen, en desnoods uitkeeringen ontvangen. Maar natuurlijk onderstelt ook deze regeling intrekking der gefixeerde uitkeeringen van 1885, waartoe men waarschijnlijk eerst later zal overgaan.

Aangenomen dat door de hertaxatie van de huurwaarde en andere gevolgen der herziening het personeel, ook zonder verhooging van den belastingvoet, productiever wordt, waaraan niet valt te twijfelen, dan kan er geen bezwaar zijn, om, bij eene heffing van hoogstens 9 tot 10 millioen voor het Rijk, als maximum voor de gemeenten 100 opcenten te stellen. Het ligt in den aard der zaak dat de groote meerderheid niet tot het maximum zal gaan; er zijn er thans slechts betrekkelijk weinige die 50 of meer opcenten heffen. ¹⁾ Hierbij in aanmerking nemende dat hoofdsom en opcenten van het personeel bij de tegenwoordige meestal veel te lage schatting der huurwaarde reeds aan Rijk, Provincie ²⁾

¹⁾ In 1878 waren er 157 van de 1130 gemeenten. Thans waarschijnlijk eenige meer. Verg. Opbrengst dir. bel. in iedere gem. Uitg. door de Ver. v. Stat. 1881, bl. 4.

²⁾ Terecht is in art. 136 der tegenwoordige Grondwet de nieuwe bepaling opgenomen dat de wet algemeene regels moet geven ten aanzien der provin-

en Gemeente ruim 16½ miljoen opbrengen, behoeft het geen betoog dat deze wijziging weinig verhooging van druk zal veroorzaken, te meer als men bedenkt dat de meeste bezwaren tegen het personeel ontwikkeld alleen de verouderde regeling gelden, maar niet aan de belasting als zoodanig eigen zijn, en bij de herziening voor een groot deel kunnen worden weggenomen.

Als bezwaar kan hiertegen aangevoerd worden dat het Rijk bij deze regeling niet veel voordeel zal trekken van eene herziening der personeele belasting. Maar dit is slechts een nadeel in schijn. Bij eene doelmatige inrichting van het belastinggebied der gemeenten zal het Rijk er veel gemakkelijker en spoediger toe kunnen komen om de uitkeeringen van 1885 aan eene herziening te onderwerpen; en juist daarvan zijn ruime financieele baten voor den Staat te verwachten, voortvloeiende uit het vervallen van noodelooze dotaties. De opmerking in de Openingsrede dat uitbreiding van haar belastinggebied de gemeenten in staat zal stellen »meer onafhankelijk te voorzien in hare eigene behoeften» toont aan dat de Regeering in dezen op den goeden weg wil terugkeeren. Het is inderdaad onlogisch dat bij den geldnood van het Rijk en vele gemeenten $\frac{1}{3}$ der opbrengst van het personeel en 30 percent der kosten van het lager onderwijs worden weggegeven aan sommige plaatsen die ruimschoots in hunne behoeften kunnen voorzien. Geld uit

ciale belastingen. Dan zal ook het getal opcenten, door de provincie op Rijksbelastingen te heffen bij de wet moeten worden bepaald, d. w. z. een maximum vastgesteld. Daar de uitgaven der provinciën voornamelijk waterstaatsbelangen en middelen van verkeer betreffen, behooren zij, zooveel mogelijk, uit retributiën en opcenten op de grondbelasting te worden bestreden en hier kunnen, zonder onbillijkheid, de bijdragen van het ongebouwd hooger genomen worden dan die van het gebouwd eigendom. Opcenten op het personeel behoorde de provincie in het geheel niet te heffen, of, als het terwille harer administratieve behoeften, de eigenlijke bestuursuitgaven, niet anders kan, tot een zeer laag maximum, bijv. 10 of hoogstens 12. Eene heffing zooals thans van 27 opcenten in Friesland en 22 in Zeeland, in Groningen somtijds zelfs 46, gaat inderdaad te ver.

de Staatskas te storten in de gemeentekas van Kampen en dergelijke plaatsen is even dwaas als het brengen van kolen naar Newcastle of van turf naar de veenkolonien. De vraag of zoodanige uitkeeringen reden van bestaan hebben kan alleen bevestigend worden beantwoord voor bijzondere gevallen, bijv: als het belastinggebied op éénmaal zeer wordt beperkt (zooals bij de afschaffing der gemeente-accijnzen) of als eene gemeente zonder eigen toedoen in minder gunstigen financieelen toestand geraakt (bijv: bij oorlog of oproer, hevigen brand of watersnood.) Kan men de gemeenten naar een ruim eigen belastinggebied verwijzen dan zullen in den regel de bedoelde uitkeeringen kunnen vervallen, en worden terug gekeerd tot het zuiver administratief beginsel, dat ieder publiekrechtelijk lichaam op eigen beenen moet staan. In het voorbijgaan zij opgemerkt dat de nadere regeling, billijkheidshalve in overleg met Gedeputeerde Staten zal moeten geschieden.

Het is den gemeenten bij de wet verboden opcenten te heffen op het patentrecht, waarschijnlijk omdat het Rijk zelf, sedert 1842, reeds 28 opcenten daarop heft en ook omdat de wetgever van 1865 niet vreemd was aan het denkbeeld om het patentrecht in eene algemeene inkomstenbelasting op te lossen. Dit is, gelijk men weet, in 1872 en 1884 beproefd en mislukt. Nu hierop wel niet meer zal worden teruggekomen, dient ongetwijfeld binnen niet al te langen tijd de verouderde, gebrekkige patentwet te worden herzien. Maar er is geen reden meer om bij het absolute verbod van gemeenteopcenten te volharden al moet, zoolang de wet gebrekkig is, die heffing zeer worden beperkt. In Frankrijk, waar de wet trouwens beter ingericht is, heffen de gemeenten een onbepaald getal, gemiddeld wel 50, opcenten ¹⁾ en

¹⁾ Leroy—Beaulieu t. a. p. I, bldz. 378.

in België, waar men ongeveer in denzelfden toestand is als hier, wordt er evenzeer een ruim gebruik van gemaakt. ¹⁾ Het getal opcenten is dan ook onbepaald en de gemeenten behoeven niet eens de Koninklijke bekrachtiging wanneer niet meer dan 20 opcenten (met inbegrip der 7 opcenten voor het Rijk) geheven worden. Verder is de Koninklijke goedkeuring noodig, die echter nooit wordt geweigerd als de verordening formeel in orde is. In Pruisen kan de »Gewerbsteuer» met een onbepaald getal gemeenteopcenten bezwaard worden, die alleen in de Rhijn-provincie ruim 5 millioen Mark opbrengen en dikwijls tot meer dan 100 stijgen. Er is inderdaad voor het dadelijk verleenen der bevoegdheid veel te zeggen omdat dan tevens kan worden voorzien in eene leemte van onze wetgeving. Deze leemte bestaat hierin dat men de inkomsten bijna uitsluitend moet treffen in de gemeente waar zij verbruikt, niet waar zij getrokken worden. »Das Domizil ist heute nicht mehr das volle Centrum der wirthschaftlichen Persönlichkeit. Die bewegliche Wirthschaftsordnung combinirt immer regelmässiger ein grösseres Einkommen aus local zerstreutem Grundbesitz, Fabrikanlagen, Handels- und Actien-Unternehmungen der verschiedensten Art» — zegt Gneist. Het ligt toch in den aard der zaak, dat niet alle ingezetenen hun inkomsten uit plaatselijke bronnen trekken, dat velen die ontleenen aan bezittingen of inrichtingen in andere gemeenten gelegen. Die andere gemeenten echter moeten zich dikwijls ter wille dier bezittingen aanzienlijke uitgaven getroosten en hebben er dus aanspraak op dat een deel dier uitgaven door de direct belanghebbenden zelven worde gedragen. ²⁾ Wat huizen en landerijen betreft wordt dit doel door heffing

¹⁾ Art. 76 § 5 der Belgische Gemeentewet, Bivort; »Commentaire sur la Loi Communale» 9de ed. 1882, bldz. 55.

²⁾ Men verg. over dit onderwerp de belangrijke verhandeling van Mr. F. S. van Nierop in den Economist 1888, Januari en Februari.

van opcenten op de grondbelasting zeer goed bereikt. Maar hoe als men zijne inkomsten trekt uit handels- en industriezaken? Dan kunnen, volgens art. 245 onzer Gemeentewet, de inkomsten uitsluitend getroffen worden in de plaats der inwoning. Dit is werkelijk eene leemte, want deze plaats heeft dan alleen de lusten van dien vermogenden inwoner, terwijl de belastingschuldigen in de gemeente waaruit het geld voortkomt en die voor het bedrijf lasten en kosten moeten dragen er weinig of geen voordeel van genieten. Hoeveel leggen onze koopsteden niet aan handel en nijverheid ten koste, maar hoevele kooplieden kiezen niet andere woonplaatsen, terwijl zij toch in de vroegere woonplaats hun bedrijf blijven uitoefenen! Deze belanghebbenden dragen niet meer bij dan voor de huurwaarde hunner kantoren, fabrieken of pakhuizen, dus eene kleinigheid in vergelijking van hun inkomen. Nog erger wordt het als een industrieel de gemeente, waar zijn vermogen gewonnen wordt, niet bewoont. De rechtskrenking, die alsdan ontstaat, beschrijft mr. Trenb zeer goed als volgt:

»Voor zoover iemand inkomsten trekt uit nijverheids-
 »ondernemingen buiten de plaats zijner inwoning, neemt
 »hij deel aan het gemeenteverband van de plaats van
 »zijn bedrijf, en niet aan dat van de plaats zijner inwoning;
 »dáár (in de plaats van zijn bedrijf) trekt hij voordeelen
 »uit de uitgaven die de gemeente in het belang der
 »veiligheid doet, dáár maakt hij bij het vervoer zijner
 »waren gebruik van de gemeente-straten, -wegen en
 »-werken; dáár rijst de waarde zijner panden bij de uit-
 »breiding der gemeente; dáár wordt de winstgevendheid
 »van zijn bedrijf verhoogd of verlaagd door den bloei of
 »den achteruitgang der gemeente; dáár verhoogt hij niet
 »zelden de plaatselijke uitgaven door karige belooning
 »zijner werklieden en daaruit voortspruitende stijging der
 »armoede; dáár in één woord, geniet hij voor zijn bedrijf
 »de voordeelen welke de gemeente aanbiedt. Die voordeelen

»nu mogen wel niet als maatstaf genomen worden voor »de belastingverdeeling, omdat zij te groot zijn dan dat »men ooit in den vorm van belasting een equivalent »daarvoor zou kunnen betalen; doch dit neemt niet weg »dat het klaarblijkelijk verkeerd is belastingheffing »voor te schrijven, waar de voordeelen niet, vrijlating waar ze wel getrokken worden.» ¹⁾

Evenwel is de moeilijkheid om uitwonende ondernemers te treffen natuurlijk slechts een onderdeel van het vraagstuk, want ook de inwonende zullen de opcenten moeten betalen. En terecht, want de leemte is eigenlijk deze: dat niet, evenals op het grondbezit, op handels- en fabrieksondernemingen aan eene bepaalde plaats verbonden en met behulp van arbeiders gedreven wordende, eene zakelijke belasting kan worden gevestigd als tegemoetkoming in de kosten welke zij de gemeente veroorzaken en de voordeelen welke de gemeentezorg hen verschaft. Nu is het patentrecht wel grootendeels eene zakelijke heffing, zooals bijv. blijkt uit het treffen van dividenden aan buitenlandsche aandeelhouders, maar eene die uitsluitend ten goede komt aan den Staat, niet aan de gemeenten. Dit is onbillijk om de reeds aangevoerde redenen. In Pruisen heeft men dan ook de «Gewerbsteuer» tot eene zakelijke belasting, voor een groot deel dienstbaar aan de gemeentebelangen gemaakt. Werd nu in de patentwet bepaald, dat ieder patentplichtig is ter plaatse waar hij zijn bedrijf uitoefent en mochten voor de gemeente eenige opcenten worden geheven dan werd in de leemte voor een goed deel voorzien. Zeer zoude daarbij in overweging kunnen komen het denkbeeld in het meergenoemd artikel der N. Rott. Ct. van 30 Maart 11. aangestipt om als maatstaf voor deze heffing, op het voetspoor van de tabellen I en XII der Patentwet, het aantal arbeiders in aanmerking te nemen, omdat juist die maatstaf met

¹⁾ Treub t. a. p. blz. 470, Pierson bldz. 51.

de gemeente-uitgaven verband houdt.¹⁾ Reeds onder de Fransche Wetgeving werd de billijkheid van een aandeel der gemeente in de opbrengst der patentbelasting ingezien en ontving daarom iedere gemeente 8 pCt. van het zuiver bedrag van het binnen haar gebied geheven patentrecht, zooals thans nog in Frankrijk geschiedt. Onder de bestaande wet zal echter het maximum der opcenten niet hooger dan 20, dus gelijk met dat op de ongebouwde eigendommen mogen zijn. Immers die wet is gebrekkig, en het Rijk neemt voor zich reeds 28 opcenten tegen slechts 7 in België.

(Wordt vervolgd.)

Beverwijk, 17 Mei 1888.

A. D. VAN ASSENDELFT DE CONINGH.

¹⁾ Dit is ook eenigzins het denkbeeld van Gneist, die wil dat vooral worde gezorgd voor een flinken aanslag der groote industrie ten bate der gemeente. De terreinen die zij gebruikt moeten worden belast met het oog op hunne bijzondere bestemming. Dit laat zich uitvoeren door het aantal arbeiders en de gebezigde stoom- of waterkracht tot maatstaf te nemen bij den aanslag eener fabriek. Pierson t. a. p. bladz. 17.
