

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 C **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Gemeentefonds voor het jaar 1998**

25 600 D **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Provinciefonds voor het jaar 1998**

25 011 **Lokale lastendruk**

25 613 **Lokale lastendruk en instellingen**

Nr. 11 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 december 1997

Hierbij bied ik u, in overeenstemming met mijn toezegging in het wetgevingsoverleg van 24 november jl. (25 600 C/D/25 011/25 613-nr. 10) en mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de antwoorden aan op de nog openstaande vragen uit de eerste termijn van genoemd overleg.

Ik heb voorts bij mijn mondelinge beantwoording van de vragen van de verschillende woordvoerders een enkele maal aangegeven daar zodra dat mogelijk is op terug te zullen komen omdat nader onderzoek, dan wel een nadere standpuntbepaling nodig was. Ik vraag uw begrip dat op deze punten in deze brief nog niet wordt ingegaan. Met deze brief wordt slechts beoogd de eerste termijn af te ronden.

Ik zal u over de in een later stadium te beantwoorden vragen op korte termijn berichten.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

Antwoorden op vragen die in de eerste termijn van het wetgevingsoverleg dd. 24 november 1997 onbeantwoord zijn gebleven

Via deze schriftelijke antwoorden neem ik de gelegenheid te baat om een mogelijke onduidelijkheid over enkele heffingen van de waterschappen weg te nemen. Het gaat hierbij om de omvang van de opbrengsten van de WVO-leges, zoals deze door waterschappen worden geheven en over de voor de waterschappen wegvallende inkomsten uit precariobelasting op omroepkabels (in het kader van de precariovrijstelling voor telecom- en omroepkabels).

De opbrengsten uit de WVO-leges voor waterschappen bedragen circa f 6 miljoen. De opbrengsten uit de door de waterschappen geheven precariobelasting op omroepkabels bedraagt ten hoogste circa f 0,5 miljoen.

Eigen inkomsten

De woordvoerder van de VVD-fractie, de heer Remkes, maakte duidelijk dat met de afschaffing van de milieuleges zijn vorig jaar ingediende motie over de ontwikkeling van een normering bij de kostentoerekening nog niet is uitgevoerd. Bij normering van kostentoerekening dient zijns inziens met name te worden gedacht aan tijdschrijven bij gemeenten.

Ik zie dit signaal van de heer Remkes in samenhang met het verzoek om onderzoek naar uniformering van heffingsmaatstaven en grondslagen, waarvoor de woordvoerder van de fractie van het CDA, mw. Van der Hoeven en de woordvoerder van de fractie van D66, de heer Hoekema, een suggestie deden.

Ik ben bereid mij de komende tijd te beraden over de wijze waarop wij deze problematiek zouden kunnen aanpakken. De Tweede Kamer zal hierover op een later moment worden geïnformeerd.

De heer Hoekema deed een oproep om mensen via de gemeenten te bereiken om hen bewust te maken van de mogelijkheden van kwijtschelding van belastingen. Ook in het overleg dat wij vorig jaar hebben gevoerd over de Nota Lokale lastendruk is dit aan de orde geweest; er is toen ook een motie over ingediend.

Ter uitvoering van die motie is sindsdien op verschillende manieren actie ondernomen. De VNG heeft een brief aan haar leden gezonden waarin de kwijtscheldingsmogelijkheden onder de aandacht worden gebracht; tussen de minister van SZW en de VNG heeft overleg plaatsgevonden over het niet-gebruik van voorzieningen door minima, en de wijze waarop dat niet-gebruik kan worden teruggedrongen. Voorts heb ik deze problematiek besproken met de VNG tijdens een bestuurlijk overleg. Zoals ook uit de monitor Lokale Lastendruk blijkt doen de gemeenten reeds veel aan kwijtschelding. Het probleem zit veel meer in het (niet-)gebruik dan in het beleid.

Een aantal fracties heeft, naar aanleiding van de Nota Lokale lasten bedrijven en instellingen, aangegeven dat er behoefte bestaat aan een aanvullend microbeeld (de lasten op individueel bedrijfs- of bedrijfstak-niveau) op de huidige analyse die naar hun mening een sterk macrokarakter heeft.

Allereerst wijzen wij erop dat de Nota Lokale lasten bedrijven en instellingen niet alleen een macrobeeld laat zien, maar dat op basis van de analyse van tarieven en tariefverschillen ook een beeld is gegeven van de lasten op gemeentelijk niveau. Dat laat onverlet dat het kabinet in het

kabinetsstandpunt bij de Nota Lokale lasten bedrijven en instellingen heeft aangegeven dat aanvullend onderzoek gedaan zal worden naar de lasten van de lokale heffingen voor individuele bedrijven en instellingen. Wij wijzen er echter op dat, gelet op de zeer grote diversiteit aan bedrijven, er geen representatieve uitspraken kunnen worden gedaan over wat de lokale lasten op het individuele bedrijfsniveau betekenen. In die zin is er dus sprake van onderzoek dat er toe dient om aanvullend inzicht te krijgen. Wij hebben het voornemen om in overleg met de VNG en het georganiseerde bedrijfsleven een aantal fictieve voorbeeld-bedrijven te beschrijven en daarvoor, op basis van de in het kader van de Nota Lokale lasten bedrijven en instellingen verzamelde tariefinformatie, te analyseren wat het niveau van de verschillende lokale lasten is en hoe groot de verschillen tussen de gemeenten resp. de waterschappen zijn. Gelet op het voornemen om de gemeentelijke en provinciale milieuleges af te schaffen, vinden wij het niet zinvol om ook deze leges in de analyse mee te nemen.

Door de woordvoerder van de fractie van de PvdA, mw. Noorman-den Uyl, is gevraagd om een aanvullend onderzoek naar de individuele lastenstijgingen van de OZB. In het bijzonder vroeg zij om inzicht in het aantal huishoudingen per gemeente waarvoor de OZB-lasten als gevolg van de herwaardering van de onroerende zaken met meer dan 25% zijn gestegen.

In de Monitor Lokale lasten is er voor gekozen de lastenontwikkelingen in beeld te brengen op het niveau van de gemeente. Hiermee is duidelijk geworden hoe gemeenten met het fiscale instrumentarium omgaan en welke lasten daaruit volgen. Daarbij zijn gemiddelden gepresenteerd en is aangegeven in hoeverre in gemeenten de lastenontwikkeling kan afwijken van het gemiddelde beeld. Ik ben – dit in antwoord op de vraag van mevrouw Noorman-den Uyl – bereid om te bezien in hoeverre in de volgende monitor meer aandacht besteed kan worden aan de lastenmutaties voor bepaalde groepen belastingplichtigen voor zover deze afwijkt als gevolg van specifieke gemeentelijke ontwikkelingen.

Diverse fracties zijn ingegaan op de wettelijke vrijstellingen van de onroerende-zaakbelastingen voor cultuurgrond (artikel 220d, eerste lid, onderdelen a en b, van de Gemeentewet).

Deze zijn door de Westlandse gemeenten in discussie gebracht omdat de waarde van kassen met substraatteelt niet wettelijk is vrijgesteld, en derhalve meetelt bij de bepaling van de gemeentelijke belastingcapaciteit voor de verdeling van het gemeentefonds.

Ik wil duidelijk maken dat daarbij twee aspecten aan de orde zijn. Enerzijds is er sprake van een fiscale kwestie, namelijk de gewenste reikwijdte van de wettelijke vrijstellingen voor cultuurgrond. Anderzijds gaat het in de discussie om de verdeling van het gemeentefonds en de vaststelling van de suppletie-uitkering.

De huidige bevoegdheidsverdeling tot belastingheffing over bebouwde en onbebouwde cultuurgrond tussen waterschappen en gemeenten is historisch bepaald. De reikwijdte van de cultuurgrondvrijstellingen is opnieuw in het kader van de Wet materiële belastingbepalingen Gemeentewet (Stb. 1994, 419 en 420) en in het kader van de Wet WOZ (Stb. 1994, 874) aan de orde geweest. Er is toen geconcludeerd dat de reikwijdte van de onroerende-zaakbelastingen zoveel mogelijk gehandhaafd moest blijven. Wettelijke vrijstellingen versmallen immers de grondslag van de onroerende-zaakbelastingen. Ik zie geen aanleiding om de discussie hierover te heropenen.

Onlangs heeft de Hoge Raad een arrest gewezen waarin werd bepaald dat de ondergrond van glasopstanden (substraatteeltkassen) niet als cultuurgrond in de zin van de wettelijke vrijstellingsbepalingen is aan te merken (HR 24 september 1997, nr. 31 953). Dit arrest is mede van belang voor de maatstaf belastingcapaciteit onroerende-zaakbelastingen bij de verdeling van het gemeentefonds. Bij de vaststelling van de belastingcapaciteit dient op grond van de Regeling belastingcapaciteit namelijk niet de waarde van wettelijk vrijgestelde objecten te worden meegeteld, maar wel die van facultatief vrijgestelde objecten. Gemeenten die een facultatieve vrijstelling hanteren voor kassen waar met substraatteelt wordt geteeld, zijn dus in het kader van de vaststelling van hun belastingcapaciteit verplicht om de waarde van deze kassen op te geven.

Door mevrouw Noorman-den Uyl is gevraagd om een oplossing voor de problematiek van de armoedeval in het kwijtscheldingsbeleid.

In de Monitor Lokale lasten is ingegaan op de wijze waarop gemeenten omgaan met het kwijtscheldingsinstrument en de effecten daarvan op de lasten die burgers betalen. Het is inderdaad zo dat een hoger inkomen leidt tot een verhoging van de betalingscapaciteit en diensgevolge tot vermindering van kwijtschelding. Dit is inherent aan de systematiek van de kwijtscheldingsregeling: iedere belastingschuldige dient immers zijn volledige betalingscapaciteit in te zetten om zijn fiscale schulden te voldoen. Ten overvloede wordt er op gewezen dat in het kwijtscheldingsbeleid slechts 80% van de beschikbare betalingscapaciteit wordt opgeëist, juist om diegenen met de laagste inkomens de gelegenheid te geven te reserveren voor onverwachte uitgaven.

Ik wijs erop dat het algemene inkomensbeleid is voorbehouden aan de rijksoverheid. De gemeenten hebben in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid mogelijkheden om tot inkomensondersteuning over te gaan. Het is ook aan de rijksoverheid om passend beleid te ontwikkelen om te bewerkstelligen dat armoedeval zoveel mogelijk wordt vermeden. Het gemeentelijke inkomensondersteuningsbeleid is daarvoor niet bedoeld.

In het overleg is onder meer door de woordvoerder van de fractie van de SGP, de heer Van den Berg, gewezen op de ontwikkeling van de kosten van de waterschappen in de komende jaren. De heer Van den Berg heeft gevraagd naar een bredere beschouwing hierover.

De kostenontwikkeling voor de waterschappen in de komende jaren komt uitgebreid aan de orde in de Vierde Nota Waterhuishouding, die op dit moment onderwerp van inspraak is. In het kader van deze Vierde Nota Waterhuishouding vindt ook een afweging plaats tussen de met het te voeren beleid gemoeide kosten en de financiering daarvan. Hierbij zullen ook de effecten op de waterschapslasten nadrukkelijk een rol spelen, zodat het kabinet voorstelt dat een nadere beschouwing in dat kader zal plaatsvinden. De nota zal in de loop van 1998 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

De waterschapsheffingen maken onderdeel uit van de Monitor Lokale lasten, ook in de volgende jaren. Dit jaar bleek het, als gevolg van onderzoekstechnische complicaties en als gevolg van het ontbreken van gegevens, niet mogelijk om een verantwoord inzicht te geven in de waterschapslasten in 1995 en 1996. In de volgende monitor zullen wij het beeld van 1997 en 1998 alsnog aanvullen met het beeld over 1995 en 1996.

Het gemeentefonds

De heer Remkes heeft informatie gevraagd over de ontwikkeling van de voeding van het gemeentefonds. Hij refereerde daarbij aan een bedrag van f 280 miljoen reële achteruitgang sinds 1991, dat door de VNG zou zijn berekend.

In een bestuurlijk overleg tussen het Rijk en de VNG is op 30 juni 1997 afgesproken de financiële positie van gemeenten in beeld te brengen. Daartoe is aan een ambtelijke werkgroep onder leiding van Binnenlandse Zaken opdracht gegeven een onderzoek te verrichten. Het gaat daarbij om het inventariseren van mogelijke signalen die kunnen duiden op veranderingen in de financiële positie van de gemeenten. Het onderzoek is gericht op het doen van uitspraken over de omvang van algemene en specifieke middelen. Die uitspraken kunnen overigens wel worden opgebouwd c.q. onderbouwd door informatie over groepen van gemeenten. In het najaarsoverleg van het Rijk en de VNG is het plan van aanpak voor het onderzoek geaccordeerd. Het streven is erop gericht begin maart 1998 in een vervolgoverleg het eindrapport vast te stellen. Dat rapport zal ook aan de Tweede Kamer worden toegezonden.

De heer Hoekema heeft gevraagd of, mede in het licht van de uitgaven ter zake van de varkenspest, het volume van het gemeentefonds mogelijk verder zal toenemen.

Het kabinet, de VNG en het IPO zijn overeengekomen dat eenmalig de initiële behoedzaamheidsreserve 1997 van f 500 miljoen voor het gemeentefonds en het provinciefonds gezamenlijk, in 1998 zal worden uitgekeerd, ongeacht de omvang van de onderuitputting. Dit bedrag zal derhalve niet meer wijzigen.

Mevr. Noorman-den Uyl heeft gevraagd of de regering de vraagstelling van de VNG inzake de normeringsmethodiek in haar beschouwingen ter zake mee zal nemen. Zij stelde het plezierig te vinden, als aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) een advies gevraagd zou worden over de normeringssystematiek.

Het al dan niet meenemen van bepaalde posten op de rijksbegroting bij de bepaling van de accessystematiek zal aan de orde komen in de werkgroep evaluatie normeringssystematiek, waarin ook de VNG en het IPO participeren. De werkgroep zal in het voorjaar 1998 rapporteren aan het kabinet. Op 5 maart 1998 zal een bestuurlijk overleg plaatsvinden met de fondsbeheerders, de VNG en het IPO over de uitkomsten van het rapport. Omdat de evaluatie betrekking heeft op de omvang van het gemeentefonds en het provinciefonds en niet op de verdeling daarvan, is een advies van de Rfv, gelet op diens wettelijke taak, niet aan de orde.

De heer Hoekema zag graag een nader onderzoek naar de lastendruk in artikel 12-gemeenten. Hij verwees in dit verband naar mededelingen van de VNG over de mogelijkheid of wenselijkheid van een dergelijk onderzoek.

Om misverstand te voorkomen meld ik dat de VNG een dergelijk onderzoek heeft bepleit maar in het midden heeft gelaten wie een dergelijk onderzoek zou moeten entameren.

Naar mijn mening kan een onderzoek naar de lastendruk in artikel 12-gemeenten niet veel toevoegen aan de kennis die daarover reeds bestaat. Per definitie is die lastendruk relatief hoog, indien deze wordt vergeleken met de gemiddelde druk in andere gemeenten. Immers de lastendruk voor wat betreft de onroerende-zaakbelastingen, de riool-

rechten en de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten moet voldoen aan de toelatingsnorm voor artikel 12-gemeenten. Die norm is als volgt¹:

- OZB: in 1997 f 22 per f 5 000 waarde, zijnde het gemiddelde tarief in het land vermeerderd met 40%;
- rioolrechten: 100% kostendeckking;
- reinigingsrechten/afvalstoffenheffing: 100% kostendeckend.

Zowel de OZB-norm als de overige normen gaan, gelet op het artikel 12-beleid, uit boven de landelijk gemiddelden. In de lijstjes van gemeenten met hoge lastendruk komen de artikel 12-gemeenten dan ook frequent voor. Dit moet naar mijn mening ook redelijk worden geacht omdat artikel 12-steun ten laste wordt gebracht van alle overige gemeenten. Dat is alleen verdedigbaar als de artikel 12-gemeente eerst een eigen inspanning heeft geleverd, die uitgaat boven de inspanningen van gemeenten die de artikel 12-steun moeten betalen.

Mevr. Van der Hoeven heeft gevraagd hoe de specifieke problemen van de gemeente Geldermalsen worden opgelost.

De gemeente Geldermalsen is een gemeente met een lang net van (smalle) wegen. De daarmee samenhangende kosten zijn er mede de oorzaak van dat deze gemeente al enkele jaren een beroep moet doen op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Het structuurkenmerk «lang (en smal) weggennet» is expliciet onderwerp van studie in het onderzoek wegen en vaarten (zie Periodiek OnderhoudsRapport Gemeentefonds 1998, kamerstukken II 1997–1998, 25 610, nr. 2, blz. 13). De gemeente Geldermalsen is mede hierom ook opgenomen in de steekproef-gemeenten. Naar verwachting zullen de eerste resultaten van dat onderzoek in het voorjaar van 1998 beschikbaar komen.

Mevr. Van der Hoeven heeft gevraagd om een overzicht van de cumulatie van herverdeeffecten.

Ik ben bereid een dergelijk overzicht in overleg met mijn collega van Financiën te doen samenstellen. De collega van Financiën en ik zullen de Tweede Kamer hierover in het voorjaar van 1998 separaat informeren.

Door de verschillende woordvoerders zijn vragen gesteld over het leerlingenvervoer. Als gevolg van een door de Tweede Kamer gewenste en door de minister van Verkeer en Waterstaat te realiseren wijziging in de zgn. zitplaatsenregeling zou sprake zijn van een stijging van de gemeentelijke kosten van 9,1 miljoen. Dit bedrag zou aan het gemeentefonds moeten worden toegevoegd.

Zoals reeds in de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mw. Netelenbos, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, van 24 oktober jl. aan de Tweede Kamer is aangegeven, is een dergelijke toevoeging vanwege besparingen op andere onderdelen van het leerlingenvervoer naar het oordeel van het kabinet niet nodig (zie kamerstukken II 1997–1998, 25 600 VIII, nr. 18).

Zoals uit de betogen in de eerste termijn blijkt, achten de woordvoerders de argumenten, die in die brief genoemd zijn, niet overtuigend. Zij dringen derhalve aan op toevoeging van een bedrag van 9,1 miljoen aan het gemeentefonds. Mevr. Noorman-den Uyl stelde dat tegenover de daling van het aantal MLK- en LOM-leerlingen, die in de bijlage bij de genoemde brief van 24 oktober is opgenomen, een stijging staat van het aantal leerlingen op andere speciale scholen. Deze laatste groep leerlingen heeft, aldus mevr. Noorman-den Uyl, een veel zwaardere en complexere vervoersbehoefte. Bovendien zouden in het «Weer samen naar school» (WSNS)-akkoord andere afspraken zijn gemaakt dan staatssecretaris Netelenbos heeft doen voorkomen.

¹ Vanaf 1998 zullen ook de artikel 12-gemeenten uiteraard in de gelegenheid worden gesteld de burger f 100 in mindering te brengen op de lokale lasten.

Ik merk, na overleg met staatssecretaris Netelenbos, hierover het volgende op. De stijging van het aantal leerlingen op andere speciale scholen dan MLK- en LOM-scholen is geen gevolg van WSNS. Die stijging is te zien als een autonome ontwikkeling, die niet is gebaseerd op beleidsvoornemens van het Rijk. Die ontwikkeling is daarom niet meegenomen als relevant voor de compensatie van de kosten van de zitplaatsregeling voor gehandicapte kinderen. Het kabinet bestrijdt de stelling dat de afspraken tussen betrokkenen met betrekking tot WSNS niet worden nageleefd. De afspraak dat de besparingen die WSNS opleveren niet zullen worden afgeroomd heeft betrekking op de periode dat WSNS formeel in een wet zal zijn vastgelegd. De inwerkingtreding van de desbetreffende wet – de Wet op het primair onderwijs – is voorzien per 1 augustus 1998. Besparingen die voor 1 augustus 1998 worden gerealiseerd blijven buiten de gemaakte afspraak. Het kabinet blijft van mening dat er goede argumenten zijn om de extra kosten van de te realiseren zitplaatsregeling te compenseren via de besparingen die in het kader van WSNS, voorafgaand aan de wettelijke formalisering van WSNS, optreden. Ik merk, wellicht ten overvloede, op dat in de begroting van OCenW noch in de begroting van V&W is voorzien in overheveling van de middelen voor de zitplaatsregeling naar het gemeentefonds.

Mevr. Van der Hoeven heeft gevraagd naar de stand van zaken ten aanzien van de toezegging van staatssecretaris Kohnstamm over subsidie aan het Landelijk Samenwerkingsverband Achterstandsgebieden (LSA).

In reactie hierop deel ik mee dat staatssecretaris Kohnstamm op 26 november jl. overleg heeft gevoerd met het LSA. Daarbij is afgesproken dat beide partijen (zowel staatssecretaris Kohnstamm als het LSA zelf) de mogelijkheden voor subsidiëring de komende weken verder zullen onderzoeken. Staatssecretaris Kohnstamm zal de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk over de uitkomst van het onderzoek informeren.

Mevr. Van der Hoeven heeft gevraagd of er gewaarborgd is dat er geen gat valt bij de uitvoering van de thuiszorg, nu er 61,5 miljoen wordt gekort op de thuiszorg en toegevoegd aan het gemeentefonds. Ook is gevraagd via welke verdeelmaatstaven er wordt verdeeld.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de oprichting en instandhouding van de indicatieorganen. In dit kader zijn afspraken gemaakt met de VNG voor een adequate financiering van de organen.

Er zal een verlaging van f 62,5 miljoen, te weten de kosten van het primaire proces van de indicatiestelling bij de AWBZ-thuiszorginstellingen, worden aangebracht op de AWBZ-thuiszorg en er wordt f 72,5 miljoen (f 62,5 miljoen plus f 10 miljoen voor inrichting en instandhouding van de indicatieorganen) toegevoegd aan het gemeentefonds (brief van 12 mei 1997, kenmerk PBO/PI/vP/97267). Het bedrag is gebaseerd op een door een extern bureau uitgevoerd onderzoek.

In het voorjaar van 1999 zullen de primaire kosten van de indicatiestelling worden geëvalueerd op basis van de gegevens 1998. Het per 1-1-1998 aan het gemeentefonds toe te voegen bedrag van f 72,5 miljoen maakt onderdeel uit van het cluster zorg en wordt verdeeld via daar gehanteerde verdeelmaatstaven. Zoals aangegeven in tabel 3 van Bijlage 2 in de septembercirculaire gemeentefonds van 1997 wordt deze mutatie in het cluster zorg verdeeld via de maatstaven inwoners en ouderen.

De heer Remkes wijst er op dat de definitieve beslissing inzake de overheveling van de Verdi-middelen wordt genomen bij de behandeling van de Planwet. Die wordt dit jaar niet meer behandeld, dus kan het geld

niet meer per 1-1-1998 worden overgeheveld. Graag verneemt hij de reactie van de fondsbeheerders hierop.

Inmiddels is inderdaad duidelijk geworden dat de Planwet dit jaar niet meer door de Tweede Kamer zal worden behandeld en dat overheveling per 1 januari 1998 dus niet meer haalbaar is.