

Vergaderjaar 1998–1999

26 200 C

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het gemeentefonds voor het jaar 1999

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 november 1998

Met het oog op het Algemeen Overleg op 2 december as. informeer ik U met deze brief, mede namens de staatssecretaris van Financiën, over de aangenomen motie van de leden Van der Hoeven/Remkes Kamerstukken 1997/98, 25 600 C, nr. 13). In deze motie wordt de regering verzocht een vrijstelling OZB voor de zogenaamde **substraatteelt** toe te voegen aan artikel 220d van de Gemeentewet.

De bijlage bij deze brief bevat een notitie waarin alle relevante invalshoeken voor de motie vanuit de financiële verhouding Rijk-gemeenten worden behandeld. De notitie is besproken in het overleg Rijk-VNG op 19 november 1998.

Het verplicht vrijstellen van de substraatteelt voor de OZB leidt in eerste instantie tot een beperking van het gemeentelijk belastinggebied ter grootte van circa f 30 miljoen. Deze inperking van het gemeentelijk belastinggebied acht het kabinet niet gewenst. De grondslagversmalling van de OZB die hiervan het gevolg is, zal leiden tot een lastenverschuiving tussen belastingplichtigen. De verplichte vrijstelling leidt dan voor een specifieke groep belastingplichtigen tot een lastenverlichting van f 30 miljoen die door andere belastingplichtigen opgebracht moet worden. Dit acht het kabinet in strijd met het profijtbe-
ginsel.

Een dotatie aan het gemeentefonds ter grootte van f 30 miljoen zou de lastenverschuiving kunnen mitigeren. Er bestaat binnen de rijksbegroting echter geen budgettaire ruimte om dit bedrag te compenseren. Ook de motie voorziet niet in het opvangen van deze financiële consequenties. Daarnaast zullen herverdeeleeffecten in de algemene uitkering optreden tussen gemeenten met en zonder substraatteelt ter grootte van f 17,5 miljoen gulden.

Hoewel de effecten voor het belastinggebied en de herverdeeleeffecten tussen gemeenten relatief beperkt zijn, betreft het kabinet mede in

beschouwing een aantal recente inperkingen van het belastinggebied, waarbij hij van oordeel is dat een verdere inkrimping van het eigen belastinggebied niet gewenst is.

Deze conclusie is in het overleg op 19 november 1998 door de VNG onderschreven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

1. Inleiding

Bij motie van de leden Van der Hoeven/Remkes is de regering verzocht een vrijstelling OZB voor substraatteelt toe te voegen aan artikel 220d van de Gemeentewet (TK vergaderjaar 1997–1998, 25 600 C, nr. 13). In deze notitie wordt het standpunt van het kabinet uitgewerkt. Het standpunt is besproken met de VNG. De VNG heeft te kennen gegeven met het standpunt ter zake in te kunnen stemmen.

2. Voorgeschiedenis van de motie

In art. 220d, eerste en tweede lid van de Gemeentewet is een verplichte vrijstelling opgenomen voor ten behoeve van land- of bosbouw bedrijfsmatig geëxploiteerde cultuurgrond en gebouwde eigendommen voor zover de ondergrond daarvan bestaat uit cultuurgrond. Deze vrijstelling is historisch gezien toegespitst op teelt waarbij de gewassen direct gevoed worden uit de grond.

Op 24 september 1997 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen waarin wordt bepaald dat de substraatteelt niet onder de verplichte vrijstelling van art. 220d eerste en tweede lid valt. De Hoge Raad komt tot deze conclusie op grond van het feit dat de ondergrond zelf niet meer primair de functie heeft de gewassen te voeden en te doen groeien. Deze functie is overgenomen door de grond in de bakken, die niet tot cultuurgrond gerekend kan worden. Dit arrest heeft tot gevolg dat bij de vaststelling van de gemeentelijke belastingcapaciteit de waarde van substraatteeltkassen meegenomen dient te worden, ook wanneer hiervoor krachtens de gemeentelijke verordening een vrijstelling bestaat.

Bij een beoordeling van de vraag of het wenselijk is substraatteelt toe te voegen aan de verplichte vrijstellingen spelen twee aspecten – die ook in de motie genoemd worden – een rol: een fiscaal aspect (de gemeentelijke belastingcapaciteit) en een (her)verdeel aspect (invloed van de verplichte en facultatieve vrijstellingen op de hoogte van de algemene uitkering). Daarnaast dient bij de beoordeling van de motie in de beschouwing te worden betrokken de budgettaire effecten en de dekking daarvan. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

3. Achtergrond cultuurgrondvrijstelling

De ratio van de cultuurgrondvrijstelling is in het verleden meermalen ter discussie gesteld. Deze verplichte vrijstelling is begin jaren zeventig ingevoerd om twee redenen. In de eerste plaats betekende de cultuurgrondvrijstelling een afbakening van de belastinggebieden van gemeenten en waterschappen. Indertijd droeg de agrarische sector reeds fors bij aan de waterschappen, zodat het niet gewenst werd geacht de cultuurgrond ook voor de gemeentelijke belastingen aan te slaan. Dit argument heeft onder de huidige Waterschapswet aan belang ingeboet. Er is immers een wijziging opgetreden in de verdeling van de omslag van de waterschapslasten over gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Van de hierdoor ontstane lastenverlichting voor ongebouwde onroerende zaken is een groot deel ten goede gekomen aan de eigenaren van cultuurgrond.

De tweede reden voor de vrijstelling voor cultuurgrond was gelegen in de landbouwregelingen van de EEG. Deze betekenden een belangrijke beperking van de mogelijkheid de op de cultuurgrond rustende lasten door te berekenen. In het verleden is een aantal keren de vraag opgeworpen of de positie van de landbouw ten opzichte van andere bedrijfstakken een dergelijke fiscale bevoordeling nog wel rechtvaardigt.

De commissie Christiaanse en de commissie de Kam hebben dan ook gepleit voor afschaffing van de gehele verplichte cultuurgrondvrijstelling. Het toenmalig kabinet heeft dit advies bij de standpuntbepaling naar aanleiding van het rapport van de commissie de Kam niet overgenomen. Dit ondermeer omdat het laten vervallen van de vrijstelling een lastenverzwaring zou veroorzaken bij de agrariërs.

4. Gevolgen gemeentelijk belastinggebied

Het in de motie neergelegde verzoek om bij wet gemeenten te verbieden over substraatteelt te heffen, versmalt het gemeentelijk belastinggebied. Bij de beoordeling van de motie dient het belang van een eigen belastinggebied voor gemeenten te worden afgewogen. Dit geldt te meer omdat vanwege een aantal redenen in het recente verleden besloten is tot de afschaffing van de gemeentelijke milieuleges en de precarioheffing over telecomkabels.

Het belang van een eigen gemeentelijk belastinggebied is op drie argumenten gebaseerd. In de eerste plaats beoogt het ruimte te verschaffen voor gemeenten om eigen afwegingen te maken en prioriteiten te stellen. Dit bevordert een doelmatige afweging van nut en offer. Daarnaast versterkt het de slagvaardigheid en zelfstandigheid van het bestuur, de democratische controle en de betrokkenheid van de burger. In die zin draagt het vermogen van gemeenten om belasting te heffen bij aan de verwezenlijking van de gemeentelijke autonomie. In de tweede plaats vormt de mogelijkheid eigen inkomsten te genereren een buffer om eventuele financiële tegenslagen op te vangen en vermindert het de financiële afhankelijkheid van de gemeente van het Rijk. In de derde plaats kan het onvolkomenheden in het verdeelstelsel – dat een globaal stelsel is – opvangen.

Om aan deze functies te kunnen voldoen is een substantieel gemeentelijk belastinggebied noodzakelijk. Het verkleinen van het gemeentelijk belastinggebied bijvoorbeeld door het verlenen van verplichte vrijstellingen, kan de mogelijkheden om aan de genoemde functies te voldoen aantasten.

Daarnaast brengt het karakter van de OZB – objectieve en zakelijke belastingen die gebaseerd zijn op het profijtbeginsel in ruime zin – met zich mee dat van de mogelijkheid tot het verlenen van vrijstellingen een zo beperkt mogelijk gebruik moet worden gemaakt. Bij de totstandkoming van de Wet materiële belastingbepalingen gemeentewet is dit door het Kabinet ook nog eens nadrukkelijk in de Memorie van Toelichting beargumenteerd (Tweede Kamer 1989/90, 21 591, nr. 3). Het verlenen van vrijstellingen staat dwars op het uitgangspunt, dat de OZB een zo breed mogelijk draagvlak dient te hebben. Het is strijdig met de profijtgedachte om eigenaren en gebruikers van onroerende zaken die evenveel profiteren van gemeentelijke voorzieningen, daaraan minder te laten bijdragen. Iedere vrijstelling betekent dat de personen die wel worden aangeslagen, meer moeten betalen. Daarom is het van belang de gemeentelijke lasten over zoveel mogelijk schouders te verdelen. De voorliggende motie impliceert een lastenverlichting voor een specifieke groep agrariërs die bij gelijkblijvende opbrengsten ten koste gaat van de rest. Op grond van het profijtbeginsel acht het Kabinet het niet gewenst de cultuurgrondvrijstelling verder uit te breiden.

Uit onderzoek blijkt dat de omvang van de potentiële belastingopbrengst door heffing op substraatteelt (bij een gemiddeld OZB-tarief over niet-woningen in 1998 van f 18,58 en een totaal aantal hectaren substraat van circa 5 500 in 1998) thans circa 30 miljoen gulden bedraagt. Dit zal in de loop van de jaren door de herstructurering glastuinbouw nog iets oplopen. Sommige gemeenten hebben echter een facultatieve vrijstelling

voor substraatteelt in hun verordening opgenomen waardoor de huidige opbrengsten lager zijn. Het aantal gemeenten dat deze facultatieve vrijstelling hanteert, vermindert echter doordat de OZB-capaciteit ook bij het hanteren van een facultatieve vrijstelling wel meetelt bij de bepaling van de belastingcapaciteit in het gemeentefonds.

Art. 2 van de Fvw verplicht het Rijk bij beleidsvoornemens die leiden tot een wijziging van taken of activiteiten door gemeenten, aan te geven welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen kunnen worden opgevangen.¹ De twee voor de hand liggende opties om de derving van 30 mln op te vangen zijn een financiële dotatie aan het gemeentefonds (zoals recent is toegepast bij de afschaffing van de gemeentelijke milieuleges en de precario over telecom) en het laten stijgen van de tarieven van de OZB, dan wel een nieuwe gemeentelijke heffing te introduceren die het verlies aan inkomsten kan compenseren. De optie om de gederfde inkomsten te laten opvangen door een verhoging van de OZB-tarieven of door de introductie van een nieuwe heffing is vanwege de lastenverschuivingen die dat genereert niet gewenst.

5. Gevolgen in de algemene uitkering

Naast het feit dat het instandhouden van een substantieel gemeentelijk belastinggebied noopt tot terughoudendheid bij de uitbreiding van verplichte vrijstellingen, treedt er ook een effect op in de verdeling van de algemene uitkering over gemeenten.

De belastingcapaciteit representeert het vermogen van een gemeente zelf inkomsten te verwerven. De omvang van de belastingcapaciteit is van invloed op de hoogte van de algemene uitkering van gemeenten. Een gemeente met een grote belastingcapaciteit ontvangt minder algemene uitkering dan een overigens gelijke gemeente met een kleine belastingcapaciteit. De Gemeentewet geeft in artikel 220d, eerste lid een aantal wettelijk verplichte vrijstellingen. Daarnaast laat de Gemeentewet ruimte om facultatieve vrijstellingen in de gemeentelijke belastingverordening op te nemen (art. 220d, eerste lid, onderdeel i). Zowel de verplichte als de facultatieve vrijstellingen resulteren in een geringere belastingopbrengst. Voor de verplichte vrijstellingen vloeit dit uit de wet voort en wordt dit doorvertaald in een lagere belastingcapaciteit en aldus gecompenseerd via een hogere algemene uitkering. Voor de facultatieve vrijstelling geldt dat de gemeente die zo'n vrijstelling toepast zaken onbelast laat waarover ze wel een opbrengst had kunnen realiseren. Dit wordt dan ook niet in de algemene uitkering gecompenseerd. Het is in de systematiek van de financiële verhoudingen immers niet verdedigbaar dat een gemeente voor zaken waarover ze kan heffen een beroep op de collectiviteit van de gemeenten doet.

Het verplicht maken van een thans facultatieve vrijstelling heeft tot gevolg dat de belastingcapaciteit vermindert. De totale algemene uitkering aan de gemeenten ondergaat evenwel geen wijziging. Het gevolg is dat gemeenten met substraatteelt er gemiddeld op vooruit zullen gaan ten laste van gemeenten zonder substraatteelt.

Gemeenten met geen of weinig substraatteelt zullen, wanneer zij een gelijk voorzieningenniveau willen handhaven, hun tarieven moeten verhogen. Gemeenten met substraatteelt en een facultatieve vrijstelling zien hun algemene uitkering verhoogd en kunnen hun tarieven verlagen. Gemeenten met substraatteelt zonder een facultatieve vrijstelling krijgen een hogere algemene uitkering ter vervanging van gederfde belastinginkomsten, zodat de tarieven daar gelijk kunnen blijven. Als gevolg van het herverdeeffect in het gemeentefonds zal er bij individuele gemeenten weliswaar een lastenverschuiving plaatsvinden, maar vindt er macro geen lastenverzwaring plaats.

¹ Bij de introductie van nieuw of geïntensiverd (rijks-)beleid worden de gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven in beeld gebracht. Om te voorkomen dat als gevolg van dit rijksbeleid de gemeentelijke lasten automatisch stijgen, wordt in dat kader nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie overwogen. Een en ander is eveneens verwoord in de Nota Lokale Lastendruk.

Bij een geschatte belastingopbrengst op grond van het rekentarief van f 25 miljoen vindt – op basis van de capaciteit niet-woningen (70%) – een verschuiving plaats van f 17,5 miljoen.

6. Conclusie

Het verplicht vrijstellen van de substraatteelt voor de OZB leidt in eerste instantie tot een beperking van het gemeentelijk belastinggebied ter grootte van circa 30 miljoen. Deze inperking van het gemeentelijk belastinggebied acht het kabinet niet gewenst.

De grondslagversmalling van de OZB die hiervan het gevolg is, zal leiden tot een lastenverschuiving tussen belastingplichtigen. De verplichte vrijstelling leidt dan voor een specifieke groep belastingplichtigen tot een lastenverlichting van 30 mln. die door andere belastingplichtigen opgebracht moet worden. Dit acht het kabinet in strijd met het profijtbe-
ginsel.

Een dotatie aan het gemeentefonds ter grootte van 30 mln. zou de lastenverschuiving kunnen mitigeren. Er bestaat binnen de rijksbegroting echter geen budgettaire ruimte om dit bedrag te compenseren. Ook de motie voorziet niet in het opvangen van deze financiële consequenties. Daarnaast zullen herverdeeleffecten in de algemene uitkering optreden tussen gemeenten met en zonder substraatteelt ter grootte van 17,5 mln gulden.

Hoewel de effecten voor het belastinggebied en de herverdeeleffecten tussen gemeenten relatief beperkt zijn, betreft het kabinet mede in beschouwing een aantal recente inperkingen van het belastinggebied, waarbij hij van oordeel is dat een verdere inkrimping van het eigen belastinggebied niet gewenst is.
