

Vergaderjaar 2003–2004

29 200 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2004

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2003

Inleiding

In het hoofdlijnenakkoord is het voornemen vastgelegd dat het bewonersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen wordt afgeschaft. De stijging van de OZB op bedrijfspanden en van het eigenaarsdeel van de OZB op woningen wordt gemaximeerd. In deze brief schets ik, mede namens de minister en staatssecretaris van Financiën, de hoofdlijnen van de uitwerking.

Op 5 november heeft er overleg plaats gevonden tussen de gemeentefondsbeheerders (de ministers van BZK en Financiën en de staatssecretaris van Financiën) en de VNG over de bestuurlijke en financiële verhouding. De aanleiding daarvan lag ten eerste in de financiële en beleidsmatige doorwerking naar gemeenten van het hoofdlijnenakkoord en de Miljoenennota. Ten tweede vormde het standpunt, bepaald op hun bijzondere ledenvergadering, van de VNG daartoe aanleiding. In de bijlage besteed ik aandacht aan het overleg met de VNG.¹ De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft hier in het algemeen overleg van 5 november ook om verzocht.

Volgens de VNG is de afschaffing van het gebruikersdeel strijdig met het Europees Handvest voor Lokale Autonomie en dus niet uitvoerbaar. Het kabinet deelt die opvatting niet. Er is na afschaffing nog steeds sprake van een eigen belastinggebied voor gemeenten. De afschaffing is niet in strijd met het Europees Handvest: gemeenten houden na de afschaffing immers nog (voldoende) eigen financiële middelen waarover zij vrijelijk kunnen beschikken bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Ook wordt een deel van die financiële middelen verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij de bevoegdheid hebben, om binnen de wettelijke bepalingen, de hoogte vast te stellen².

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Artikel 9, lid 3 van het Handvest: Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden verkregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.

Door de VNG is gewezen op de relatief geringe omvang van het Nederlandse lokale belastinggebied. Dat is op zich juist. De OZB-voorstellen in het hoofdlijnenakkoord beperken de omvang van het gemeentelijk belastinggebied. Door de VNG wordt de omvang van dit belastinggebied als te klein beschouwd. Hieronder wordt kort op dat bezwaar ingegaan. Het verleden toont aan dat ook een kleiner belastinggebied volstaat om uitdrukking te geven aan de autonomie van gemeenten. Zo werd in 1986 ongeveer 7,6 procent aan eigen inkomsten (eigen belastinggebied en heffingen en rechten) gegenereerd. De laatste jaren heeft zich een stijging van dat percentage voorgedaan.

De autonomie van gemeenten komt niet alleen tot uitdrukking in de vrijheid om meer geld uit te geven en te genereren, maar juist in de vrijheid om te bepalen waar het geld aan wordt uitgegeven en te bepalen wat de meest efficiënte, meest doelmatige wijze van uitvoering is. Die vrijheid die in Europees perspectief eerder hoog is dan laag¹, wordt vergroot door ontschotting en integratie van geldstromen en door deregulering. Thema's die nadrukkelijk op de agenda staan van zowel het Rijk, als de VNG.

Verkleining van het lokaal belastinggebied wordt gecompenseerd door een hogere algemene uitkering (zie hierna). Dat gebeurt met behoud van het uitgangspunt van de verdeling van het Gemeentefonds, namelijk een gelijke voorzieningencapaciteit bij gelijke lastendruk. Afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB woningen tast dit beginsel niet aan. Zoals bekend wordt de verdeling van de algemene uitkering jaarlijks gevolgd in het periodiek onderhoudsrapport. Verschillende lokale lasten in verschillende gemeenten werden en worden vaak verklaard door lokale preferenties en verschillen in doelmatigheid. Dit blijft zo in de nieuwe situatie. Het gegeven dat tariefsverschillen niet *alleen* worden bepaald door de verschillen in voorzieningenniveau of doelmatigheid, maar ook door de verschillen in belastingcapaciteit doet momenteel afbreuk aan de gewenste transparantie.

De VNG geeft aan dat lokale belastingen ook een bufferfunctie te hebben. De omvang van bufferfunctie van het lokaal belastinggebied is mede afhankelijk van de hoogte van de maximering. Daarop gaan wij later in deze brief in.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op de compensatie van gemeenten, de wijze van maximeren en het wetgevingstraject.

Compenseren van gemeenten

Het gebruikersdeel voor de OZB op woningen wordt in 2005 afgeschaft. Gemeenten worden hiervoor via de algemene uitkering van het Gemeentefonds gecompenseerd. Voor de derving van inkomsten van gemeenten heeft het kabinet een compensatiebedrag van € 945 mln vanaf 2005 in het gemeentefonds beschikbaar gesteld. Het bedrag is gebaseerd op berekeningen van het Centraal Plan Bureau. In de verdelings-systematiek van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten. Dit gebeurt via de eigen inkomstenmaatstaf. De meest voor de hand liggende manier om gemeenten via de algemene uitkering voor afschaffing van het gebruikersdeel te compenseren betreft de aanpassing van de eigen inkomstenmaatstaf. Deze methode zal hier worden aangeduid als compensatie via rekkentarieff.

Nader bezien moet worden wat het effect van de afschaffing van de OZB-gebruikersheffing, en de daarmee in samenhang te nemen maatregelen, is op de koopkrachtontwikkeling. Uitgangspunt daarbij is een goede

¹ Decentralisatie wordt vaak uitgedrukt in de omvang van de vrij besteedbare decentrale inkomsten (algemene uitkering en lokale belastingen en heffingen). Deze zijn in Nederland tamelijk groot, uitgedrukt als percentage van het BNP, maar ook als percentage van de totale overheidsinkomsten. Weliswaar scoren Scandinavische landen hoger, maar er zijn verder weinig overige Europese landen die een vergelijkbare omvang aan decentrale inkomsten en decentrale taken laten zien.

inpassing van deze effecten in het dan geldende inkomens- en lastenbeeld. Daarbij is ook de introductie van een nieuw zorgstelsel in 2006 van belang. Speciale aandacht zal hierbij worden besteed aan kwetsbare groepen. Tevens is van belang het effect op de omvang van de armoedeval in kaart te brengen.

In principe worden gemeenten gecompenseerd naar rekentarieef. Deze compensatiewijze leidt tot herverdeeeffecten: gemeenten met een OZB-tarief (voor het gebruikersdeel woningen) dat hoger is dan het rekestarief gaan erop achteruit, terwijl gemeenten met een laag tarief er door de compensatiewijze op vooruit gaan. De berekeningen van het Coelo (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden) tonen de omvang van de herverdeeeffecten die als gevolg van de afschaffing OZB-gebruikersheffing gaan optreden. De indicatieve berekeningen van het Coelo¹ laten zien dat 327 gemeenten voordeel en 162 gemeenten nadeel ondervinden van de maatregelen. Het grootste nadeel bedraagt in die berekening € 76 per inwoner. Het totale nadeel van de nadeelgemeenten bedraagt ca. € 95 mln. De berekeningen van het COELO komen in grote lijnen overeen met de eerste berekeningen van de Gemeentefondsbeheerders. Het COELO wijst er overigens op dat de omvang van het negatieve herverdeeeffect in omvang een stuk kleiner is dan de herverdeeeffecten die optraden als gevolg van de invoering van de nieuwe Financiële Verhoudingswet.

Het ijkjaar voor compensatie is 2002. Dat is reeds in oktober 2002 aan gemeenten gecommuniceerd. Op deze manier wordt voorkomen dat gemeenten via strategisch gedrag (tariefsverhogingen) in staat zijn om een groter compensatiebedrag te ontvangen in het overgangstraject. Er is natuurlijk sprake van een overgangstraject waarin gemeenten hun uitgaven geleidelijk kunnen aanpassen. Dat vindt plaats door in het overgangstraject positieve herverdeeeffecten (deels) aan te wenden om negatieve herverdeeeffecten op te vangen. De mate waarin hiertoe wordt overgegaan zal mede worden gezien in relatie tot het accres. Uitgangspunt is dus dat geen gemeente er door de afschaffing van het gebruikersdeel reëel (areaal en inflatie) op achteruit mag gaan. Dit impliceert overigens wel dat gemeenten met tarieven boven het rekestarief er minder op vooruitgaan dan gemeenten met tarieven onder het rekestarief.

Sommige gemeenten hanteren geen kostendekkende riool- en reinigingstarieven, maar verdisconteren deze onderdekking in de OZB-tarieven. Bij de compensatie zal hiermee rekening worden gehouden. Op die manier wordt voorkomen dat gemeenten met onderdekking in de overgangssituatie relatief meer compensatie krijgen dan gemeenten met kostendekkende rioolen reinigingstarieven.

De verdeeeffecten hangen samen met het uitgangspunt dat de compensatie plaats vindt via rekestarief. De praktijk van de afgelopen jaren toont echter aan dat gemeenten daadwerkelijk naar dat rekestarief toe convergeren. Zonder de afschaffing van de OZB zouden de gemeenten over enige jaren – indien deze trend zich doorzet – rond dat rekestarief uitkomen. De verschillen in tarieven zijn dan geen gevolg meer van de eerdere scheve verdeling, maar uitdrukking van eigen beleidskeuzen, verschillen in efficiency en van de globaliteit van het stelsel. Feitelijk zal er dan ook geen sprake meer zijn van grote verdeeeffecten, die nu voor 2002 wel zichtbaar zijn.

De berekeningen van het Coelo komen, zoals gesteld, redelijk overeen met de eerste berekeningen van de fondsbeheerders. De herverdeeeffecten in combinatie met het overgangstraject zullen nader in kaart gebracht worden ten behoeve van de parlementaire besluitvorming.

¹ Coelo, september 2003, Koopkrachtheffingen van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen.

Maximering

In het hoofdlijnenakkoord is aangegeven dat de OZB op niet-woningen en het eigenarendeel van de OZB op woningen zullen worden gemaximeerd. Op deze wijze wordt voorkomen dat er afwenteling plaats vindt op eigenaren van woningen en op bedrijven als gevolg van het schrappen van de OZB gebruikersheffing op woningen. De reden voor maximering is dus gelegen in de bescherming van die belastingplichtigen, die niet voldoende bij de besluitvorming door hun kiesrecht vertegenwoordigd zijn. In de huidige situatie is die maximering door de onderlinge koppelingen van de tarieven verzekerd en hoeft dus niet door een externe bepaling verzekerd te zijn.

Maximering kan zich in principe richten op tarief of opbrengsten. De opbrengsten bestaan uit het tarief maal het volume. Omdat gemeenten geen of slechts beperkt invloed hebben op volume-ontwikkelingen, zoals waardestijgingen of areaaluitbreiding, ligt het voor de hand om de maximering te richten op tarieven. Daarbij zijn in hoofdlijnen twee mogelijkheden: het stellen van een maximumtarief of het maximeren van een tariefstijging.

Het maximeren van de tariefstijging kan voorkomen dat de OZB-tarieven jaarlijks sneller stijgen dan gewenst wordt geacht. Het nadeel van deze benadering is dat de huidige situatie als het ware wordt bevroren: gemeenten met hoge tarieven zouden die tot in lengte van jaren kunnen houden, terwijl gemeenten met lage tarieven genoeg zouden moeten nemen met structureel lagere tarieven. Daarom ligt het voor de hand om in een structurele situatie te komen tot een maximumtarief dat voor alle gemeenten hetzelfde is. Een soortgelijke systematiek geldt reeds voor de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting, waarvoor ook een maximum bestaat.

De maximering wordt bewerkstelligd door de tarieven voor OZB-niet-woningen (gebruikers- en eigenarenbelasting) en OZB-woningen-eigenarenbelasting wettelijk te maximeren. Voor de gemeenten die een tarief hanteren boven het maximumtarief wordt een overgangsregeling getroffen. Zij kunnen een beweging naar het maximumtarief maken. Tevens zal moeten worden voorkomen dat gemeenten met een tarief onder het maximumtarief ongewenst snel naar dit maximumtarief kunnen toebewegen. Ook daarvoor zal er een overgangstraject komen, zodat de jaarlijkse stijging wordt gemaximeerd.

Het is de vraag wat dit maximumtarief zou moeten zijn. Daarbij dient een evenwicht gevonden te worden tussen bescherming van de belastingplichtige en flexibiliteit voor gemeenten, gegeven de bufferfunctie van het eigen inkomstengebied. Duidelijk is dat het niet op het niveau kan liggen dat gemeenten met de hoogste tarieven hanteren; dit zou de belastingplichtige onvoldoende bescherming bieden. Daar staat tegenover dat naarmate er meer risico's bij gemeenten liggen, gemeenten behoefte hebben aan een – extra – buffer om deze te kunnen accommoderen. In het wetsvoorstel wordt de bufferfunctie van de eigen inkomsten van gemeenten mede in het licht hiervan geanalyseerd.

Bij de bepaling van het niveau van het maximumtarief moet aandacht worden geschonken aan twee relevante grootheden, die nu een rol spelen: het rektarief OZB in het verdeelstelsel en het «toegangskartje art. 12», waarbij een minimumopbrengst van de OZB een rol speelt.

Het rektarief OZB (voor alle tariefcategorieën bijeengenomen in 2003 € 5,08) geeft in beginsel de lastendruk aan waarbij elke gemeente een

gelijke voorzieningencapaciteit heeft. Gezien de globaliteit van het verdeelstelsel (noodzakelijk vanuit technische en bestuurlijke overwegingen) zal het feitelijke tarief OZB bij gelijke voorzieningencapaciteit per gemeente rond dat bedrag variëren. Het maximumtarief zal hoger dan het rekestarief moeten zijn om de rol van bufferfunctie voor de verdeling te kunnen vervullen.

Het niveau van het toegangkaartje artikel 12 is noodzakelijk hoger dan het rekestarief om te voorkomen dat gemeenten te eenvoudig toegang tot het artikel 12 regime hebben. Anderzijds dient het niet zo hoog te zijn dat een gemeente excessief hoge uitgaven doet alvorens toegang tot het artikel 12 te hebben.

De introductie van een hardheidsclausule om ontheffing te kunnen krijgen van het maximumtarief zal op nut en noodzaak worden bezien. Ook kan in de wet een clausule worden opgenomen dat het maximumtarief kan worden aangepast bij significante waardedalingen.

In de nieuwe situatie per 2005 zal daarmee sprake zijn van een rekestarief, een toegangkaartje artikel 12, als ook van een maximumtarief. Over de hoogte van het maximumtarief dient nog nadere besluitvorming plaats te vinden in relatie tot de beide andere tarieven. De hoogte is bepalend voor de beleidsruimte van gemeenten.

Aanpassing van wet- en regelgeving

De wettelijke regeling van de OZB-gebruikersheffing op woningen is in de Gemeentewet opgenomen. Om de afschaffing te realiseren zal de Gemeentewet gewijzigd worden. De afschaffing van de «honderdguldenmaatregel» per 2005 wordt in een afzonderlijk wettelijk traject vorm gegeven.

Om de afschaffing voor 1 januari 2005 te realiseren zal het wetsvoorstel en de memorie van toelichting eind januari 2004 voor advies aan de Raad van State voorgelegd moeten worden. De parlementaire behandeling kan dan in de zomer van 2004 plaats vinden. Dat levert een krap tijdschema op, maar het is haalbaar aangezien de wetstechnische wijzigingen niet complex van aard zijn. De gemeenten worden in de mei- en september-circulaire van 2004 nader geïnformeerd.

Conclusie

In deze brief is op hoofdlijnen ingegaan op de afschaffing gebruikersheffing OZB op woningen en de maximering van de resterende OZB-grondslagen. Langs deze hoofdlijnen zal de nadere uitwerking ter hand genomen worden en neerslaan in het wetsvoorstel.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn

De Minister van Financien,
G. Zalm