

24 552

Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)

24 553

Regels inzake de invoering van de Financiële-verhoudingswet (Invoeringswet Financiële-verhoudingswet)

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld: 16 september 1996

Algemeen

De leden van de fractie van de **PvdA** dankten de regering voor de antwoorden op de gestelde vragen en voor het «Plan van aanpak periodiek onderhoud». Zij wilden de regering op basis daarvan nog enkele vragen voorleggen.

De leden behorende tot de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en dankten de bewindslieden voor de antwoorden op de vragen die zij hadden gesteld. Aangezien die antwoorden niet in alle opzichten bevredigend waren, gevoelden zij behoefte aan een nader voorlopig verslag.

Reikwijdte van de wet

De bewindslieden gingen er geheel ten onrechte van uit dat de leden van de **CDA**-fractie veronderstelden dat de OZB-inkomstenmaatstaf invloed zou hebben op de omvang van het gemeentefonds en dat een snelle groei van de OZB grondslag zou worden afgeroomd door een korting op het gemeentefonds.

Juist omdat deze leden zich ervan bewust waren dat deze relatie **niet** aanwezig is, hadden zij de vraag gesteld in welke financiële positie de gemeenten terecht komen in de twee door hen geschetste gevallen.

Zij zouden het op prijs stellen alsnog antwoord te krijgen op deze vraag. De merkwaardigheid van het systeem is toch, dat voor individuele gemeenten een stijging van de OZB-grondslag wel leidt tot een lager aandeel van die gemeenten in het gemeentefonds maar dat een dergelijke stijging voor alle gemeenten niet leidt tot een beperking van het fonds.

Wat voor individuele gemeenten een rechtvaardigingsgrond vormt voor een beperking van de rijksbijdrage is het dat niet voor de collectiviteit.

Het systeem moge, zoals de bewindslieden stelden, geen belemmering vormen om omvangrijke OZB-grondslagstijgingen in de vorm van tariefsverlagingen terug te geven aan de burgers, het systeem met zijn vaste rekentariet moedigt een dergelijke teruggave toch zeker niet aan.

¹ Samenstelling:

Postma (CDA), Holdijk (SGP), Van Dijk (CDA), Staal (D66), Jurgens (PvdA), De Beer (VVD), Batenburg (AOV), Rensema (VVD), Schoondergang-Horikx (GroenLinks), Grewel (PvdA) (voorzitter), Hendriks, Bierman, Wiegel (VVD), De Wit (SP) en Hirsch Ballin (CDA).

Gemeenten waarin de waarde van het onroerend goed zeer sterk gesteden is, zullen hun aandeel in het gemeentefonds zien dalen in vergelijking met gemeenten waarin de waardestijging gematigder was. Dit lagere aandeel verandert niet ook al zouden de eerstgenoemde gemeenten de forse waardestijging geheel of gedeeltelijk compenseren door tariefsverlaging. Ligt het niet voor de hand dat zij die tariefsverlaging zullen beperken om althans hun dalend aandeel in het gemeentefonds te compenseren? Hun financiële ruimte voor tariefsverlagingen is immers per saldo geringer dan wat de waardestijging oplevert. Gemeenten waarin de waardestijging beperkt was, verkeren in de omgekeerde positie. Voor de gemeenten tezamen is het – zuiver financieel gezien – waarschijnlijk het voordeligst de tariefsverlagingen beperkt te houden. De omvang van het Gemeentefonds blijft immers ongewijzigd.

Mogen deze leden uit de aankondiging dat «de uitwerking van de OZB-inkomstenmaatstaf en meer specifiek het rektarief bij de monitoring» zal worden betrokken concluderen dat over dit soort effecten van het gekozen systeem nog te weinig bekend is? Hoe lang zal de Financiële Verhoudingswet nog aan de monitor moeten liggen?

Welk verband moesten deze leden leggen tussen de constatering dat «de verschillende categorieën onroerende zaken..... in dezelfde mate van tariefsverlaging zullen kunnen profiteren..... bij tariefdifferentiatie **zonder** bandbreedte» en de aankondiging van een wetswijziging waarin tariefdifferentiatie «binnen een bandbreedte van 120%» mogelijk wordt gemaakt. Hoe sterk loopt de waardeontwikkeling tussen woningen en niet-woningen momenteel uiteen en welke bandbreedte zou nodig zijn om beide categorieën in gelijke mate van een tariefsverlaging te kunnen doen profiteren? Wanneer kan het ontwerp van de «Aanpassingswet WOZ» tegemoet worden gezien?

Soliditeit nieuwe verdeelstelsel

De leden behorende tot de **CDA**-fractie hadden in de memorie van antwoord geen rechtstreeks antwoord aangetroffen op hun vraag of het juist is dat voor 15% van de uitgaven van de vier grote gemeenten geen goede objectieveerbare gronden zijn te vinden. Zij waren ook benieuwd op welke wijze de bewindslieden bij het werken met vaste bedragen bij de financiering van die gemeenten, de elders genoemde «kop en ei» problematiek hadden weten te vermijden. Voorts wordt in de memorie van antwoord vermeld dat het bij de genoemde 15% gaat om taken die in de grote steden ofwel een hogere intensiteit hebben ofwel vanwege de schaal aparte voorzieningen vragen. Om welke taken gaat het hier? Wat is de «intensiteit» van elk van die taken en in hoeverre wijkt die af van andere gemeenten? Wat zijn de aparte (schaal-gerelateerde) voorzieningen die, in afwijking van andere gemeenten, nodig zijn? En waarom kunnen deze gronden voor aparte financiering («taken», «intensiteit», «schaal», «voorzieningen») niet als maatstaven met dynamisch karakter in het systeem worden geïntegreerd?

In antwoord op vragen over de onvolledige verevening van de OZB-opbrengsten verwezen de bewindslieden naar discussies in de Tweede Kamer over «ongewenste prikkelwerking van 100% verevening» en naar een advies van de Rgf over «kosten van gemeenten met grote industriële complexen» – een kostenelement dat verder stilzwijgend wordt uitgebreid tot alle niet-woningbouw en in mindere mate tot woningbouw. Het probleem dat deze leden hadden was dat hier een vrij willekeurige beperking van de inkomstenmaatstaf wordt gebruikt als financiering voor een uitgavencategorie. Maar deze leden dachten ervan uit te mogen gaan dat **alle** gemeentelijke uitgaven die uit algemene middelen worden gefinancierd bij het ontwikkelen van het systeem van uitgavenmaatstaven waren betrokken. Als dat niet het geval is, welk deel is dan buiten de berekening gevallen? En als voor die uitgaven «geen andere

maatstaven voorhanden bleken die daarvoor zouden kunnen worden ingezet» langs welke weg komt de Rgf dan tot 15–20% van de OZB-waarde van niet-woningen en de bewindslieden tot 10% voor woningen en niet-woningen?

Om welke kosten gaat het hier precies? Kosten verbonden aan nieuwbouw c.q. nieuwe bedrijfsvestigingen of ook aan bestaand onroerend goed? Mag uit de schattingen van de benodigde compensatie (voorstel regering 10/10%; Rgf 15 à 20% voor «de kosten van industrie») worden afgeleid dat de nu ingevoerde beperking van de verevening met 20/30% een substantiële overcompensatie vormt, die op den duur in het voordeel werkt van snel expanderende gemeenten ten koste van gemeenten waarin de onroerend goed sector minder groeit? Wat bedoelen de bewindslieden precies met de «meer politiek-bestuurlijke aspecten» die naast de rekenkundige aan de orde zijn?

De leden behorende tot de CDA-fractie hadden in het voorlopig verslag opgemerkt dat de overige eigen inkomsten «niet in het systeem zijn opgenomen» hetgeen de bewindslieden weerlegden. Deze leden hadden daarmee bedoeld dat het niveau van die inkomsten en de mutaties daarin voor de individuele gemeenten niet van invloed is op hun aandeel in het gemeentefonds (anders dan de OZB grondslag). Zij konden zeer wel begrip opbrengen voor de motieven die tot deze afwijkende behandeling van deze categorie inkomsten hadden geleid. Zij begrepen echter niet waarom geen inzicht kan worden gegeven in de orde van grootte van de financiële gevolgen van deze behandeling voor gemeenten waarvan de overige eigen inkomsten aanmerkelijk afwijken van het gemiddelde. Er zijn toch gegevens over de spreiding van het niveau van die inkomsten tussen de gemeenten waaruit valt af te leiden wat de gevolgen zouden zijn geweest als bij de vaststelling van hun aandelen in het gemeentefonds wel rekening zouden worden gehouden met die niveaoverschillen. De vraag die deze leden hadden gesteld over de opmerking van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken dat «het percentage (overige eigen inkomsten) beperkt is gehouden» is onbeantwoord gebleven.

Eigen inkomsten van de gemeenten

De leden behorende tot de fractie van de **PvdA** constateerden enige discrepantie tussen de antwoorden van de regering in de memorie van antwoord enerzijds en het plan van aanpak anderzijds terzake van de door deze leden gestelde vragen over de positie van Zuid-Limburg. Spreekt de regering in de memorie van antwoord van herverdeeleffecten die «vanuit de verdeelsystematiek» verklaarbaar zijn, in het plan van aanpak staat dat bezien zal worden of een nadere analyse «een beter inzicht kan geven in de factoren die aan de herverdeeleffecten ten grondslag liggen». Met andere woorden, in de memorie van antwoord neemt de regering de verdelingssystematiek tot uitgangspunt van analyse, in het plan van aanpak staat die juist ter discussie. Is de regering het met deze leden eens dat de tekst van het plan van aanpak meer recht doet aan de motie-Van der Hoeven dan de tekst van de memorie van antwoord?

Ten aanzien van zowel dit onderwerp, als dat met betrekking tot de mogelijkheid van een aanzienlijke lastenstijging, waarover zij hieronder nog enkele opmerkingen zouden maken, was het deze leden opgevallen dat in de onderhoudsagenda voor 1997 geen duidelijke tijdstippen voor rapportage genoemd werden; zij vroegen de regering om daartoe alsnog over te gaan, waarbij zij verwachtten dat over de problematiek van Zuid-Limburg gerapporteerd wordt nog vóór de plenaire behandeling van het wetsvoorstel.

Gewichten-bedragen per eenheid

De leden behorende tot de **CDA**-fractie dankten de bewindslieden voor de verheldering die zij hadden gegeven met betrekking tot het functioneren van de gewichten, bedragen per eenheid en uitkeringsfactor. Zij zagen daarin een bevestiging van hun veronderstelling dat (afgezien van taakverandering en andere structurele wijzigingen), zodra de aantallen eenheden behorend bij de maatstaven voor een bepaald jaar zijn geteld en de omvang van de rijksbijdrage is vastgesteld, de vaststelling van het bedrag per eenheid dat de gemeenten in dat jaar ontvangen een zuiver rekenkundige exercitie is. Alleen vormen die bedragen per eenheid zelf niet de sluitpost, maar een op het totaal van de uitkeringsbasis toegepaste correctie, de uitkeringsfactor. Daardoor blijft het relatieve gewicht van de verschillende maatstaven ongewijzigd. Deze leden hadden er begrip voor dat de bewindslieden er de voorkeur aan geven te werken met één uitkeringsfactor boven het voortdurend wijzigen van de vele bedragen per eenheid. Strikt genomen klopt de tekst van de wet dan echter niet. Die bepaalt dat de ministers het beschikbare bedrag verdelen naar rato van de uitkeringsbases (art.10), gedefinieerd als het product van aantal eenheden en bedragen per eenheid (art.11); daartoe stellen zij ieder jaar de bedragen per eenheid vast (art.9). Deze formulering laat de mogelijkheid open de relatieve gewichten van de maatstaven te veranderen, door niet alle bedragen per eenheid in dezelfde mate te wijzigen. Het werken met een niet in de wet genoemde uitkeringsfactor lijkt dat uit te sluiten.

Het was deze leden nog steeds niet duidelijk waarom ook bij de inkomstenmaatstaf met een uitkeringsfactor wordt gewerkt (in het in bijlage 3 opgenomen cijfervoorbeeld gebeurt dat ook niet). Zij herhaalden dan ook hun vraag wat de functie is van de uitkeringsfactor waardoor (blijkens bijlage 2 bij de invoeringswet 24 553) het totaal van de onroerend-goedwaarden wordt gedeeld.

Nader onderzoek – noodzakelijke bijstellingen en correcties

De leden, behorende tot de fractie van de **PvdA** verwezen naar een eerder door hen gestelde vraag inzake de mogelijkheid van een aanzienlijke lastenstijging. In het plan van aanpak periodiek onderhoud kondigt de regering een Nota Lokale Lastendruk aan die beschouwd kan worden als de nulmeting voor de op te zetten monitoring. Deze leden juichten deze monitoring toe; zij vroegen zich evenwel af in hoeverre deze «nulmeting» zich verhiel tot de mededeling, onder meer te vinden in Binnenlands Bestuur nr. 36 op bladzijde 3 van 6 september jl., dat de regering «binnenkort (dat wil zeggen in de Nota Lokale Lastendruk) met een pakket maatregelen komt die moeten voorkomen dat de gemeentelijke belastingen en heffingen te sterk blijven stijgen en daarmee het koopkrachtbeleid doorkruisen». Deze leden begrepen niet hoe dergelijke maatregelen te rijmen zijn met de systematiek van de financiële verhoudingswet. Ten eerste lijken dergelijke maatregelen strijdig met de autonomie van de gemeenten, die nu juist in dit wetsvoorstel worden vastgelegd. En in de tweede plaats vroegen deze leden zich af hoe «nadeelgemeenten», die dit wetsvoorstel logischerwijze met zich meebrengt, moeten handelen wanneer zij dit nadeel (mede) door belastingverhoging wensen op te heffen.

De leden, behorende tot de **CDA**-fractie stelden vast dat de bewindslieden staande hielden dat de wetsvoorstellen voldragen zijn en geen hiaten bevatten; ook zou er geen sprake zijn van onzekerheden. Wel zou de noodzaak bestaan van «periodiek onderhoud». Deze leden hadden inmiddels kennis genomen van het plan van aanpak periodiek onderhoud/1^e onderhoudsrapportage. Zelden zal een wetsvoorstel, nog voor de parlementaire afhandeling, vergezeld zijn gegaan van een zo

omvangrijke lijst van mogelijk noodzakelijke aanpassingen. Nog voor het huis wordt opgeleverd stelde de bouwkundig inspecteur (i.c. het parlement) een lijst met zaken op waarvan nu al vaststaat dat ze herzien moeten worden (categorie IV «aanpassingen») of die «onderzocht» of «bezien» moeten worden (categorieën II en III).

Dat is geen periodiek onderhoud maar herstel van constructiefouten c.q. onderzoek naar verborgen gebreken. Deze leden hadden met tevredenheid kennis genomen van de toezegging dat de reeds toegezegde aanpassingen c.q. het onderzoek zal worden voltooid voordat de bewoners het huis volledig zullen gaan bewonen.

Het had deze leden verwonderd dat aanpassing van het rekentarief voorlopig (tot na 2000) niet aan de orde is. Indien de gemeenten forse waardestijgingen ook inderdaad zouden compenseren met tariefsverlagingen, zoals ook de bewindslieden wenselijk achten, vormt toch de toepassing van een ongewijzigd rekentarief op die hogere waarden geen realistische weergave meer van de gemeentelijke OZB inkomsten.

Gemeenten waarin de waarde van het onroerend goed onevenredig snel stijgt en die deze stijging zouden compenseren met grote tariefsverlagingen, komen in een relatief ongunstige positie, waarvan het nadeel (zo niet weggenomen dan toch) getemperd zou worden als het rekentarief de gemiddelde trend van tariefsverlagingen zou volgen.

De provincie Noord-Brabant en enkele in die provincie gelegen gemeenten hadden deze leden erop attent gemaakt dat de keuze van 1995 als basisjaar het onbedoelde gevolg heeft dat een aantal per 1 januari 1996 nieuw gevormde gemeenten geconfronteerd worden met aanzienlijke financiële nadelen. De daaromtrent ontvangen brieven gaan hierbij. Deze leden zouden het op prijs stellen als de bewindslieden hun visie op de daarin geschetste nadelige effecten zouden willen geven en zouden willen aangeven op welke wijze deze zouden kunnen worden geredresseerd.

De griffier van de commissie,
Grewel

De griffier voor dit verslag,
Nieuwenhuizen