

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 3 april 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en de vaste commissie voor Financiën² hebben op 6 maart 2008 overleg gevoerd met staatssecretaris Bijleveld-Schouten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- **het gehele gemeentelijke belastinggebied (31 200-B, nrs. 8, 12 en 14);**
- **de brief van de staatssecretaris d.d. 4 december 2007 over de SCP-studie «Maten voor gemeenten 2007» (31 200-B, nr. 12).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand samenvattend verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) noemt de opgave in het coalitie-akkoord ten aanzien van de verhoudingen met de gemeenten en provincies ambitieus en benadrukt dat deze operatie voor de burger absoluut budgetneutraal moet verlopen.

- Hoe kan meer financiële armslag worden gecreëerd voor gemeenten en provincies zonder dat de burger hiervoor opdraait?
- Hoe wordt bereikt dat gemeenten en provincies meer financiële armslag krijgen en dat de burger er meer profijt van krijgt?

Ontschotting van de geldstromen die via het gemeente- en provinciefonds naar de lokaal en regionaal verantwoordelijke besturen gaan, kan worden gekoppeld aan decentralisatie van taken, maar kan ook worden bereikt door toezichtlasten in te krimpen en doeluitkeringen te bundelen. De lokale overheid zit het dichtst bij de mensen en kan het best beoordelen hoe het geld voor inburgering, educatie en maatschappelijke participatie moet worden ingezet.

Het lokale belastinggebied moet transparant zijn en de belastingbetaler moet kunnen controleren waaraan het belastinggeld is uitgegeven.

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Halsema (GroenLinks), Remkes (VVD), Jonker (CDA), Aptroot (VVD), Van Gerven (SP), Jan de Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), De Pater-van der Meer (CDA),

Pechtold (D66), Kant (SP), Ulenbelt (SP), Van der Veen (PvdA), Anker (ChristenUnie), Nicolai (VVD), De Roon (PVV), Van Dam (PvdA), Smeets (PvdA), Karabulut (SP), Thieme (PvdD), Heijnen (PvdA) en Roefs (PvdA).

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkels-hoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (ChristenUnie). Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Van Gent (GroenLinks), Knops (CDA), Polderman (SP), Spiess (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (ChristenUnie).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GroenLinks), Blok (VVD), voorzitter, Ten Hoopen (CDA), ondervoorzitter, Weekers (VVD), Gerkens (SP), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Haverkamp (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Irrgang (SP), Luijben (SP), Kalma (PvdA), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Cramer (ChristenUnie), Van der Burg (VVD), Tony van Dijck (PVV), Spekman (PvdA), Heerts (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD), Tang (PvdA), Vos (PvdA).

De Kamer wijst sinds 2005 de versluisende heffing precario op ondergrondse infrastructuren van nutsbedrijven en de compensatie daarvoor af. Kan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het standpunt van de Kamer nog eens nadrukkelijk uitleggen aan haar achterban?

Er mag meer eigen belastingruimte ontstaan voor de gemeente, maar met minder belastinginstrumenten. «Veel instrumenten» betekent ook veel administratieve lasten en perceptiekosten.

- Is de staatssecretaris bereid om goed te kijken naar de huidige instrumenten en de sloophamer te hanteren?
- Welke mogelijkheden ziet de staatssecretaris met de bestuurlijke boete om financiële middelen te innen en op het gebied van handhaving? Een aantal belastingen is nog steeds geheel of gedeeltelijk gerelateerd aan profijt voor inwoners: de baatbelasting, precario voor terrassen en reclame-uitingen, de toeristenbelasting, de forensenbelasting en de parkeerbelasting.
- Wil de staatssecretaris overwegen deze belastingen goed tegen het licht te houden en wellicht samenvoegen tot één simpel belastinginstrument?

Wat betreft het ophalen van huisvuil, rioolzuivering en leges, zou mevrouw De Pater graag meer eenheid in de tarieven willen zien uit een oogpunt van inzichtelijkheid en vergelijkbaarheid.

Op de vraag of er een nieuw belastinginstrument moet worden gevonden om de gemeenten meer ruimte te geven, zegt zij niets te voelen voor de voorstellen van de commissie-Van Aartsen voor een eigen belastinggebied voor gemeenten dat 30 tot 40% van de inkomsten van de gemeenten moet beslaan. Daarvoor zou bijna de helft van de huidige uitkeringen uit het Gemeentefonds moeten worden omgezet in eigen belastinggebied, maar dat past niet bij de diversiteit, aard en omvang van de gemeenten.

Ook is zij tegen instrumenten zoals ingezetenenbelasting. Dergelijke heffingen lijken eenvoudig, maar hebben een onvoorspelbaar effect op koopkrachtplaatjes, die de CDA-fractie ook nationaal wil kunnen volgen. Een systeem van opcenten op de inkomstenbelasting lijkt heel eenvoudig, maar heeft als bezwaren mogelijk gigantische invoeringskosten en een mogelijke inbraak door de lokale overheid op het inkomensbeleid. Laatste optie voor een gezamenlijke grondslag voor een belasting die zowel door het Rijk als medeoverheden kan worden geheven, is de Wet waardering onroerende zaken (WOZ).

- Hoe staat de staatssecretaris hiertegenover vanuit het perspectief van het coalitieakkoord?

De heer **Van Raak** (SP) is een voorstander van meer beleidsvrijheid voor de gemeenten met meer vrijheid om te beslissen over de eigen uitgaven door meer eigen belastingen te heffen en/of via een algemener Gemeentefonds. Hij is ook een voorstander van meer beleidsvrijheid voor de gemeenten wat betreft de besteding van de rijksmiddelen. Hierbij kan een algemener Gemeentefonds passen met de kanttekening dat sinds de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG) in 1994 verschillende gemeenten geld hebben overgehouden aan deze regeling. Dat kan incidenteel gebeuren, maar het lijkt erop dat het ook structureel is gebeurd en dat er geld is gereserveerd voor andere doeleinden. Het terugdraaien van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB kan een eerste stap in de goede richting en misschien zelfs voldoende zijn. Niet alleen dragen de sterkste schouders zo de zwaarste lasten, maar de OZB is ook minder fraudegevoelig; wel heeft de OZB nadelen.

Hij is niet overtuigd door de argumenten van de staatssecretaris om de motie-De Pater-van der Meer (29 800-B, nr. 9) en de motie-Van Beek/Knops (30 300-VII, nr. 15), niet uit te voeren. Hoe langer de mogelijkheid tot het heffen van precario door gemeenten op infrastructurele netwerken blijft

bestaan, hoe meer gemeenten wellicht van de mogelijkheid gebruikmaken en hoe lastiger het zal worden dit terug te draaien.

- Wat zijn de opvattingen van de staatssecretaris over de vier hoofdscenario's voor de herinrichting van het gemeentelijk belastinggebied?
- Is de staatssecretaris het met de leden van de SP-fractie eens dat de problemen met het gemeentelijk belastinggebied zijn begonnen met de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB en grotendeels kunnen worden opgelost door die afschaffing ongedaan te maken? Zou deze eenvoudige ingreep bij de bron van het probleem niet een heel ingewikkelde discussie over het gemeentelijk belastinggebied overbodig maken?
- Ziet de staatssecretaris alternatieven voor de OZB? Hoe staat zij tegenover de mogelijkheid van inkomensafhankelijke opcenten op de inkomstenbelasting?

De heer **Van Beek** (VVD) stelt dat de gemeentelijke belastingen steeds veel discussie oproepen. Hij is blij dat het gebruikersdeel van de OZB, dat de meeste problemen veroorzaakte, is afgeschaft. Het is raar dat mensen met vergelijkbare huizen maar in verschillende omstandigheden dezelfde rekening krijgen voor de OZB. Als de WOZ wordt gebruikt om substantiële aanslagen op te leggen, dan worden mensen oneerlijk behandeld ten opzichte van hun inkomen. De mogelijkheid van opcenten op de inkomstenbelasting lijkt sympathiek, maar levert een aantal ingewikkelde technische problemen op. Hij vraagt aandacht voor de motie-Van Beek (29 800-VII, nr. 25) in het overleg tussen de staatssecretaris en de VNG over alternatieven en steunt het voorstel om de huidige gemeentelijke belastinginstrumenten op een rij te zetten en daarbij uit te gaan van budgetneutraliteit.

De heer Van Beek is het oneens met de opmerkingen in het rapport van de commissie-Van Aartsen over substantiële verhogingen van gemeentelijke belastingen. Veel liever ziet hij dat de belastingheffing op nationaal niveau blijft en dat er afdrachten plaatsvinden via de fondsen. Hij spreekt zich uit voor meer vrije bestedingsruimte voor gemeenten.

Hij roept de staatssecretaris op om voor het volgende belastingjaar oplossingen te vinden voor de in haar brief aangedragen bezwaren tegen de mogelijkheid van vrijstelling van precarioheffing op ondergrondse infrastructuur van nutsbedrijven. Doordat het belastinggebied van de gemeenten recentelijk onbeperkt is uitgebreid als gevolg van het vrijgeven van de tarieven van de OZB, is compensatie niet meer nodig. Het verdeelsysteem van het Gemeentefonds bevat een aantal negatieve incentives, waardoor gemeenten na een fusie erop achteruit kunnen gaan in plaats van vooruit.

- Is de staatssecretaris bereid hiernaar te kijken en er advies over te vragen aan de Raad voor de financiële verhoudingen?

De heer **Heijnen** (PvdA) merkt op dat dit overleg wat hem betreft niet op dit moment had gehoeven. Wat hem betreft, zal een ambitieuze invulling van het coalitieakkoord leiden tot zowel een forse decentralisatie-impuls als een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, met als denkbare voordelen een vitalere lokale democratie en meer terughoudendheid bij gemeenten om lastenverhogingen door te voeren. Uitgangspunt daarbij moet zijn een simpel en effectief belastinginstrument dat op macroniveau niet tot meer lasten leidt, doordat landelijk compensatie plaatsvindt via een evenredige verlaging van de rijksbelastingen zonder denivellerende effecten. Hij verwacht dat de staatssecretaris op een ambitieuze manier gestalte geeft aan het coalitieakkoord, waarbij onomkeerbare stappen worden gezet naar verruiming van het gemeentelijk takengebied, meer maatwerk mogelijk is en een groter deel van de gemeentelijke inkomsten door gemeentelijke belastingheffing kan worden gerealiseerd.

Hij is niet tegen het idee om te proberen kleinere belastingen samen te voegen en vraagt of de staatssecretaris bereid is om de kwestie van consolidatie van kleinere gemeentelijke belastingen onderwerp te laten zijn van haar overleg met de VNG. Hij is benieuwd naar de resultaten van de besprekingen van de staatssecretaris met de VNG en binnen het kabinet over de vraag hoe het wegvallen van een aantal bestuurlijke boeten zal worden gecompenseerd, zodat gemeenten hun handhavende taak gestalte kunnen geven.

De heer **Graus** (PVV) wijst erop dat zijn fractie zich in de schriftelijke inbreng principieel en gemotiveerd heeft uitgesproken tegen invoering van nieuwe lokale lasten en voor een korting van de gemeentelijke inkomsten. Uit het rapport «Maten voor gemeenten 2007» komt het beeld naar voren van stijgende uitgaven van de gemeenten en een stijgende relatieve kostprijs van diensten tegenover een dalende dienstverlening en geen kwaliteitsverbetering. Het is schandalig dat overheden – in tegenstelling tot burgers en het bedrijfsleven – zo onbehoorlijk omgaan met publiek geld.

- Wat is de reactie van de staatssecretaris hierop?
Op het gebied van de bijstand en de sociale dienst zijn in de periode 2002–2005 de gemeentelijke uitgaven gestegen van 5,6 mld. naar 6,4 mld. Ondanks de Wet werk en bijstand (Wwb) zijn de uitgaven niet gedaald.
- Wordt het instrument van «work first» in alle gemeenten optimaal benut? Zo niet, is de staatssecretaris bereid dit instrument te promoten?
- Is de staatssecretaris bekend met de harde en succesvolle aanpak van bijstandtrekkers in Rotterdam? Wordt dit voorbeeld overgenomen en is er sprake van samenwerking? Is de staatssecretaris gemotiveerd om dit aan te pakken en zo ja, hoe denkt zij dat te doen?
- Is de staatssecretaris op de hoogte van andere successen bij gemeenten op bepaalde taakgebieden? Wellicht zijn er veel meer besparingen op de gemeentelijke lasten mogelijk, als gemeenten vaker van elkaar leren, bijvoorbeeld in de vorm van een gezamenlijke denktank.

Uit «Maten voor gemeenten 2007» blijkt dat kinderen uit niet-westerse allochtone milieus aanzienlijk meer profiteren van gemeentelijke uitgaven dan andere groepen kinderen. De heer Graus noemt deze uitkomst niet verrassend, maar wel zeer onwenselijk.

- Wat bedoelt de staatssecretaris met haar reactie dat deze uitkomst niet verrassend is en een nuttig inzicht geeft in de betekenis van de gemeenten op dit belangrijke terrein? Wat gaat zij met deze cijfers doen? Gaat zij de zogenaamde «Rotterdamse methode» toepassen op niet-westerse allochtone bijstandtrekkers? Wat wil de staatssecretaris doen aan de scheve verdeling van het profijt van gemeentelijke diensten? Is zij het ermee eens dat de afgelopen decennia hebben bewezen dat veel gemeentelijke potjes die voor een groot deel naar niet-westerse allochtonen gaan onvoldoende nut hebben? Verdwijnt het geld voor deze gemeentelijke diensten niet dikwijls in een bodemloze put? Is zij het ermee eens dat door deze diensten onder andere niet-westerse allochtonen afhankelijk blijven van de gemeente? Is het niet veel beter om mensen op hun eigen verantwoordelijkheid te wijzen en hen zelfstandig iets te laten bereiken?

De heer Graus is er een voorstander van dat de gemeentelijke belastingen omlaag gaan en dat gemeenten efficiënter gaan werken, geen geld uitgeven dat er niet is, niet gaan investeren in mensen die dat niet nodig hebben en de opbrengsten van belastingen gebruiken voor het doel waarvoor ze worden geheven.

Antwoord van de staatssecretaris

De **staatssecretaris** verwijst voor de toekomst van het gemeentelijk belastinggebied naar het coalitieakkoord: decentralisatie van taken en bevoegdheden naar en zelfstandigheid van provincies en gemeenten en het omzetten van de helft van het aantal doeleitkingen in een generieke bijdrage aan provincies en gemeenten door een nader in te vullen decentralisatie-impuls met voldoende budgetoverheveling en/of verruiming van het lokale belastinggebied inclusief voor de burgers compenserende beperkingen van de rijksbelastingen; een operatie waarin eventuele wijzigingen op macroniveau lastenneutraal moeten worden ingevoerd. Belastingen moeten niet separaat worden beoordeeld, maar in relatie tot de taken. Hierbij moet ook worden gekeken naar de beleidsruimte voor de gemeenten.

De twee leidende functies van het belastinggebied zijn de allocatiefunctie en de bufferfunctie. Transparantie en zichtbaarheid zijn belangrijke factoren. Uitgaande van de bufferfunctie is herstel van de OZB-gebruikersheffing op woningen vooralsnog niet nodig, uitgaande van de allocatiefunctie is de OZB minder geschikt, terwijl de vermogenspolitieke aspecten van de OZB minder passen bij het lokaal bestuur.

Voor het introduceren van een nieuwe algemene belasting is brede politieke steun nodig. De staatssecretaris plaatst evenwel grote vraagtekens bij de noodzaak hiertoe. Een andere mogelijkheid is het moderniseren van de huidige belastinginstrumenten. Zij is bereid de kleinere profijtbelastingen op een rijtje te zetten en serieus te bekijken en er overleg over te voeren met de VNG, waarbij ook aandacht zal zijn voor de perceptiekosten. Zij benadrukt dat dergelijke belastingen voor specifieke gemeenten zeer relevant zijn. De optie om niets te doen sluit niet aan bij het coalitieakkoord; ook hiervoor zou duidelijke politieke steun moeten zijn. Het belastinggebied blijft het sluitstuk in de decentralisatiediscussie. In het eerste informele overleg met de VNG op 5 maart jongstleden zijn geen afspraken gemaakt. Er wordt eerst goed naar de Kamer geluisterd en daarna wordt het gesprek vervolgd; de resultaten worden omstreeks 1 juni aanstaande verwacht.

Het ontschotten van geldstromen kan een belangrijke bijdrage leveren aan meer beleidsruimte en autonomie.

Het loslaten van de maximering van de OZB kan compensatie bieden voor het afschaffen van de precarioheffing op de ondergrondse infrastructuur van nutsbedrijven. In een eerder stadium is aan de gemeenten meegedeeld dat een eventuele inkomstenderving na afschaffing zou worden gecompenseerd naar het niveau van de precariobelastingopbrengst van 2005. Compensatie via een verhoging van de OZB-tarieven zou een lastendrukverschuiving betekenen naar de eigenaren van woningen en/of naar het bedrijfsleven. De staatssecretaris is bereid te kijken naar de bestuurlijke norm op dit punt. Ook zal zij kijken naar de mogelijkheden op het gebied van de bestuurlijke boeten.

De middelen uit het Gemeentefonds zijn in die zin vrij besteedbaar dat het fonds geen doelen kent. De staatssecretaris herkent niet het beeld dat de heer Van Raak op dit punt heeft. Zij streeft niet naar een systeem van opcenten op de inkomstenbelasting. Voor een ingezetenenbelasting met compensatiemogelijkheden via fiscale aftrekposten zou er in de fiscale sfeer iets moeten veranderen.

De staatssecretaris merkt op dat er in het gesprek met de VNG aandacht is over de verdeling uit het Gemeentefonds, op basis van kostenoriëntatie, bij fusie van gemeenten. Het is op basis van het coalitieakkoord mogelijk om te komen tot zowel een forse decentralisatie-impuls als een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Zij weerspreekt dat gemeenten automatisch belastingverhogingen doorvoeren. In veel gemeenteraden worden gedegen discussies gevoerd over lastenverhogingen. Zij begrijpt dat de heer Graus tegen het heffen van gemeentelijke belas-

tingen is en benadrukt dat dit nodig is om de voorzieningen op lokaal niveau te kunnen financieren.

Wat de gemeentelijke uitgaven voor allochtone jongeren betreft, wijst de staatssecretaris erop dat er sprake is van gemeentelijke prioriteitstelling en gemeentelijke autonomie. Zij is het op dit punt volstrekt oneens met de heer Graus.

De jaarlijkse rapportage «Maten voor gemeenten» is niet bedoeld als kwaliteitsmeting; het gaat om het verzamelen en vergelijken van (financiële) gegevens met het oog op het beleid.

In verband met de vragen op het gebied van de bijstand en de sociale dienst verwijst de staatssecretaris naar haar collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Het is goed om van elkaar te leren. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt op een aantal terreinen de prestaties van gemeenten bij en ontwikkelt een programma «Krachtig bestuur». De VNG doet benchmarks op veel terreinen.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA) zegt dat het niet haar bedoeling is om de kleine belastingen die geheel of deels gerelateerd zijn aan profijt voor de inwoners af te schaffen, maar om ze samen te voegen en er een duidelijke en goed toepasbare belasting van te maken.

Het heffen van een ingezetenenbelasting en vervolgens kwijtschelden via de rijksbelastingen leidt tot rondpompen van geld. Het verhogen van de bijdrage per inwoner in het Gemeentefonds zou een alternatief zijn, maar dat is geen eigen belastinggebied. Een andere manier om meer financiële ruimte te geven, is afschaffing van het BTW-compensatiefonds, waarmee alleen maar geld wordt rondgepompt en overheden elkaar bezighouden.

De heer **Van Beek** (VVD) kijkt met veel belangstelling uit naar nieuwe punten die uit het overleg tussen de staatssecretaris en de VNG voortkomen. Hij vraagt nogmaals aandacht voor zijn motie op stuk nr. 29 800-VII, nr. 25. Hij is blij met de opmerkingen over precario en is bereid om mee te denken over oplossingen.

De heer **Heijnen** (PvdA) vraagt aan welk percentage de staatssecretaris denkt dat het gemeentelijk belastinggebied kan omvatten, indien het akkoord omstreeks 1 juni aanstaande met de VNG over decentralisatie van taken gestalte krijgt. Hij is benieuwd wat in dat traject haar inzet is in het gesprek met de VNG, gekoppeld aan decentralisatie van taken en waarover zij op 5 maart jongstleden oriënterend en informeel heeft gesproken met de VNG.

De heer **Graus** (PVV) stelt nadrukkelijk dat zijn fractie niet tegen het heffen van gemeentelijke belastingen is, maar tegen verhoging of invoering van nieuwe lokale lasten en voor een goed gebruik van publiek geld. Hij betreurt het dat de staatssecretaris geen voorstander is van het toepassen van het Rotterdamse model op niet-westerse allochtone bijstandtrekkers. Zij zou de toepassing van het model kunnen promoten en er voorlichting over kunnen geven.

De **staatssecretaris** begrijpt dat het de bedoeling is om de kleine belastingen samen te voegen. Een eigen gemeentelijk belastinggebied maakt ook eigen afwegingen door de gemeenteraad mogelijk. Het is haar duidelijk dat Kamerbreed de wens leeft dat de motie-Van Beek (29 800-VII, nr. 25) voor volgend jaar is uitgevoerd. Zij kan nog geen uitspraken doen over het percentage gemeentelijk belastinggebied. De beoordeling of het gemeentebestuur goed gebruik heeft gemaakt van belastinggeld, is aan de gemeenteraad.

Toezegging

- De staatssecretaris zal na de gesprekken met de VNG de Kamer daarover rapporteren.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Leerdam

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
Blok

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Elagab