

de voorzitters en leden van de  
Tweede Kamercommissies van  
Binnenlandse Zaken en van Financiën  
te  
D E N H A A G

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--		Rfv 16.13/001.003	2 oktober 1997
Inlichtingen bij W.M.C. van Zaalen	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer (070)3027224	
Onderwerp	Kabinetsovoornemens inzake het eigen belastinggebied van provincies, gemeenten en waterschappen		

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft kennis genomen van enige recente kabinetsbesluiten, welke direct van invloed zijn op de eigen inkomsten van de provincies en gemeenten. Het betreft de maatregelen ter verlichting van de lokale lasten en de afschaffing van de precariobelasting op telecommunicatiekabels, zoals deze onlangs zijn meegedeeld in de septembercirculaires[1]. Met het oog op het toekomstig wetgevingsoverleg over de begrotingen van Binnenlandse Zaken, het Gemeentefonds en het Provinciefonds brengt de Raad het volgende onder uw aandacht.

### **Lastenverlichting**

Over dit onderwerp heeft de Raad in juli jl. advies uitgebracht aan de beheerders van de fondsen[2]. Een afschrift gaat hierbij. De Raad wil langs deze weg de inhoud van dit advies onder uw aandacht brengen.

De Raad heeft alle waardering voor de doelstelling om de gestegen lokale lasten te verlagen. Dat daarvoor aanzienlijke bedragen worden beschikbaar gesteld, heeft eveneens zijn instemming. De wijze waarop de middelen over de gemeenten worden verdeeld, komt grotendeels overeen met zijn advies. De vorm waarin de maatregelen worden gegoten, acht de Raad echter niet verstandig. Hij legt de nadruk op de volgende punten:

(1) De koppeling van de 100 gulden lastenverlichting voor de burgers aan het reinigingsrecht van de gemeenten is naar de mening van de Raad veel te strak. Ze doorkruist niet alleen een principe van het milieubeleid (de vervuiler betaalt), maar zadelt de gemeenten ook op met zeer uitgebreide en ingewikkelde uitvoeringsvoorschriften. De Raad heeft grote bezwaren tegen deze uitgebreide regelgeving.

Het Rijk zou de gemeenten vrij moeten laten in de manier waarop de verlichting van de lokale lasten voor de burgers wordt gerealiseerd, zowel wat betreft de keuze van de te verlagen heffing (rioolrecht, reinigingsrecht of OZB) als wat betreft de methode van verlaging van de aanslag, aangepast aan lokale omstandigheden. In het verleden hebben de gemeenten gebruikgemaakt van de vrijheid om de groeiende milieulasten op een evenwichtige wijze over de burgers te verdelen. Dit heeft er in veel gevallen toe geleid dat de reinigingsrechten zijn ontzien, terwijl andere belastingen en rechten zijn verhoogd.

Uit de inhoud van de maatregel maakt de Raad op dat de maatregel wordt ingegeven door overwegingen van inkomenspolitiek. Naar zijn mening zijn er echter voor het voeren van inkomensbeleid meer geëigende middelen dan het gemeentelijk reinigingsrecht.

De uitgebreide regelgeving brengt voor de gemeenten extra inspanningen en kosten met zich mee. Op korte termijn moeten verordeningen gewijzigd worden, software bijgesteld, enz. enz. Tegelijkertijd is nog veel onduidelijk, zolang de wet nog niet is aangepast. Er dreigt dus tijdnood, hetgeen zal leiden tot extra invoeringskosten. Het bevreemdt de Raad dat in de voorstellen geen aandacht is besteed aan deze extra uitvoeringskosten, temeer omdat in de Nota Lokale Lastendruk is gesteld dat voortaan de kosten van rijksbeleid zullen worden gecompenseerd.

Tenslotte merkt de Raad op dat de voorgestelde regelgeving is ingegeven door de situatie op dit moment. Het is niet uitgesloten dat door verandering van omstandigheden de zin van de gedetailleerde voorschriften verdwijnt. Om die reden meent de Raad dat de regelgeving in ieder geval een horizonbepaling zal moeten bevatten.

(2) De opheffing van gemeentelijke en provinciale milieuleges voor de bedrijven zal worden gecompenseerd door integratie-uitkeringen bij Gemeente- en Provinciefonds. Deze zullen worden gebaseerd op de leges-opbrengsten van 1995 tot en met 1997.

Bekend is dat deze opbrengsten van jaar tot jaar sterk kunnen schommelen. Het is dan ook de vraag of het gemiddelde over de jaren 1995-1997 enigszins zal overeenstemmen met de ramingen die de gemeenten en provincies hebben opgenomen in de begroting voor 1998. Het is mogelijk dat zij daardoor op korte termijn een budgettair probleem krijgen.

In verband met de dynamiek van de bedrijvigheid kan het integratie-artikel niet te lang gehanteerd worden. Vooral gemeenten waar de bedrijvigheid snel groeit of waar de bedrijven overgaan tot grote investeringen, zullen te maken krijgen met een toenemende onderdekking van hun kosten. Om die reden heeft de Raad geadviseerd om dit onderdeel niet over te hevelen naar de fondsen, maar via een specifieke uitkering te bekostigen.

Tenslotte is aan te tekenen dat het bij de integratie-uitkering niet gaat om compensatie van kosten maar om vergoeding van gedeerde inkomsten. Dit is een wezenlijk verschil. De Raad ziet niet direct verdeelmaatstaven waarmee de integratie-uitkeringen zonder grote herverdelingen in de normale verdelingen van Gemeente- en Provinciefonds kunnen worden opgenomen. Naar de mening van de Raad is daarvoor een breder ijkingsonderzoek naar het gehele complex van milieutaken van gemeenten en provincies noodzakelijk. Zo'n onderzoek lijkt om meerdere redenen aanbevelenswaardig: de verdeling van bevoegdheden en werkzaamheden op dit terrein zijn in de laatste jaren sterk gewijzigd, de bekostiging evenzo. In zo'n bredere ijking ziet de Raad meer mogelijkheden om een juiste compensatie te bieden voor de uitvoeringskosten van de milieuwetgeving.

### **Wijziging precariobelasting**

Lang heeft onduidelijkheid geheerst over het beleid met betrekking tot de precariobelasting. Zeer onlangs is besloten een wetsvoorstel in te dienen om deze belasting per 1-1-1998 af te schaffen voor zover het telecommunicatiekabels betreft. De gemeenten en provincies zullen voor het inkomstenverlies worden gecompenseerd. Over de totale som van die compensatie en over de verdeling geven de septembercirculaires nog geen enkel uitsluitel.

Naar de mening van de Raad heeft de voorgenomen maatregel een sterk ad hoc karakter. Hij roept de nodige vragen op, principiële zowel als praktische. Deze zouden moeten worden beantwoord voordat daadwerkelijk kan worden overgegaan tot afschaffing van de precariobelasting op telecommunicatiekabels. De Raad denkt aan de volgende vraagstukken:

1. Hoe past de beperking van het belastinggebied van gemeenten, provincies en waterschappen, welke nu wordt voorgesteld, in de bestaande algemene visie over het eigen belastinggebied van deze overheden?
2. Indien tot de bedoelde gedeeltelijke afschaffing van de precariorechten wordt overgegaan, wat moet dan de grondslag zijn voor de compensatie? Alleen compensatie voor gederfde inkomsten in een min of meer willekeurig basisjaar of compensatie voor wegvallende belastingcapaciteit? De Raad maakt uit de informatie op dat het kabinet alleen denkt aan compensatie van gederfde inkomsten. Hij acht dit ontoereikend, omdat de maatregel de andere overheden de mogelijkheid ontnemt om in de toekomst uit deze bron hogere inkomsten te genereren door de belasting in te voeren, dan wel de tarieven te verhogen.
3. Leidt de afschaffing niet tot nieuwe ongelijkheden? De gemeenten hadden tot nu toe de gelegenheid om in plaats van precariorechten te heffen langs privaatrechtelijke weg eenzelfde doel te bereiken. Deze privaatrechtelijke oplossingen blijven in het voorstel buiten schot. Ook ontstaat door de vrijstelling van één sector een nieuwe ongelijkheid met andere gebruikers van de openbare grond. Dat kan mogelijk leiden tot verdere afkalving van de resterende belastingmogelijkheden.
4. Is het mogelijk de gemeenten redelijk te compenseren? Dit lijkt niet het geval, indien de compensatie beperkt blijft tot een vergoeding van de inkomstenderving. De huidige inkomsten zijn dermate scheef verdeeld dat zij zonder grote herverdelingen niet met objectieve maatstaven kunnen worden verwerkt. Het integratie-artikel kan soelaas bieden, maar slechts tijdelijk. Een zeer langdurig gebruik van die mogelijkheid zal het algemeen karakter van de fondsen aantasten.
5. Hoe kunnen de waterschappen gecompenseerd worden? De waterschappen mogen ook precariorechten heffen, maar kunnen niet gemakkelijk voor de afschaffing daarvan gecompenseerd worden, aangezien tussen deze overheden en het Rijk geen financiële verhouding bestaat.

De Raad is van mening dat er op deze en andere vragen antwoord moet zijn gegeven, alvorens tot afschaffing van een deel van de precariobelasting wordt besloten. Het gevaar is anders niet denkbeeldig dat de afschaffing een feit is zonder dat er voldoende zekerheid bestaat over de mogelijke gevolgen en over de te verlenen compensatie.

Afschriften van deze brief zijn verzonden aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën en aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevrouw A.G.M. van de Vondervoort.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

w.g. mw ir. J.M. Leemhuis-Stout, voorzitter

w.g. drs. W.M.C. van Zaalen, secretaris

[1] Lastenverlichting: Septembercirculaire 1997 Gemeentefonds § 4.3, 4.12, 9.1 en Provinciefonds § 4.7. Precariobelasting: Septembercirculaire 1997 Gemeentefonds § 4.4 en Provinciefonds § 4.8.

[2] Advies aan de Minister van Financiën, de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken mevr. A.G.M. van de Vondervoort d.d. 16-7-1997, nr. Rfv 16.13/001.002.