

De staatssecretaris van Financiën,
de heer drs. W.J. Bos
De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
de heer mr. K.G. de Vries

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
1	FIPULI2000-00886N	Rfv2001/U57613	23 februari 2001
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. R.G. Daniëls	55817-011	070-4267234	
Onderwerp			
Advies integratie-uitkering precariobelasting			

Geachte heren Bos en De Vries,

In de brief van 21 december 2000, vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over de wijze waarop de integratie-uitkering precariobelasting in het gemeentefonds kan worden geïntegreerd. Om dit eventueel al per 1 januari 2002 te kunnen doen verzoekt u advies uit te brengen voor 1 maart 2001. Met dit advies voldoet de Raad aan uw verzoek.

Na een korte samenvatting in paragraaf 1 volgt in het verdere deel van het advies een nadere uiteenzetting.

1. Samenvatting

*In aansluiting op zijn eerdere advies van 2 oktober 1997 over de kabinetsvoornemens inzake het eigen belastinggebied van provincies, gemeenten en waterschappen, is de Raad principieel van mening dat als grondslag voor compensatie van het afschaffen van precariobelasting op telecommunicatiekabels moet worden uitgegaan van de wegvallende belastingcapaciteit van **alle** gemeenten. Voor de Raad staat hierbij niet zozeer de omvang van het compensatiebedrag voorop alswel een passende verdeling. Het bedrag van ruim f97,5 mln structureel is vastgesteld op basis van inkomstenderving en zou dus een punt van discussie kunnen zijn, maar wordt in dit advies als een gegeven beschouwd. Op basis van een consequente toepassing van de systematiek van het gemeentefonds is verdeling via de uitkeringsfactor (u.f.) de meest logische keuze. De precariobelastingen maken immers deel uit van de overige eigen middelen (oem) die via een generieke 5,4% korting over alle*

*uitgavenclusters zijn verdeeld. De Raad adviseert u daarom de verdeling van het compensatiebedrag **structureel** geheel plaats te laten vinden via de uitkeringsfactor. Omdat dit ten opzichte van de huidige uitkeringsbedragen aan 29 gemeenten tot grote herverdeeffecten zal leiden, stelt de Raad tevens voor door middel van een overgangsregeling **tijdelijk** de nadelige effecten te verzachten. Dit kan bijvoorbeeld door gedurende vier jaar de integratie-uitkering per gemeente jaarlijks met een bedrag van f 3,- per inwoner (een bedrag dat dragelijk wordt geacht, rekening houdend met andere herverdeeloperaties) af te bouwen. Door de afbouw zullen sommige gemeenten al na één jaar niets meer uit de overgangsregeling ontvangen, andere na vier jaar. De vrijvallende bedragen kunnen via de u.f. over alle gemeenten worden verdeeld, zodat uiteindelijk het gehele bedrag van f 97,5 mln via de u.f. verdeeld wordt. Voor enkele gemeenten resteert er na de vier overgangsjaren nog een problematiek. Deels wordt hieraan tegemoet gekomen door de hogere u.f. terwijl er door een overgangsperiode van vier jaar en de jaren van de lopende integratie-uitkering een ruime periode is om via anticiperende maatregelen het inkomstenverlies op te vangen. Omdat de integratie-uitkering een tijdelijk karakter heeft en het herverdeelprobleem niet kan oplossen, ligt een spoedige beëindiging van de integratie-uitkering en integratie van het compensatiebedrag in het gemeentefonds voor de hand. Indien het mogelijk is kan hiermee al in 2002 worden begonnen.*

2.

Algemeen

Als gevolg van de nieuwe Telecommunicatiewet kunnen provincies en gemeenten vanaf (eind) 1998 geen precariobelasting meer heffen op telecommunicatiekabels. Het kabinet heeft met VNG en IPO afgesproken dat hiervoor gemeenten en provincies gericht en reëel zullen worden gecompenseerd, dat wil zeggen op basis van daadwerkelijk gederfde inkomsten. Dit aan de hand van de begrote precario-opbrengsten 1997, waarbij er rekening mee is gehouden dat enkele gemeenten in plaats van precariobelasting te heffen contracten met kabelbedrijven hebben afgesloten waarbij deze tegenprestaties leveren: wanneer deze contracten aflopen vervalt de mogelijkheid deze tegenprestaties te vragen. Een en ander is nader uitgewerkt in het Besluit integratie-uitkering afschaffing precariobelasting op omroepkabels en andere telecommunicatiekabels (Stb. 1999, 193). Ter compensatie ontvangen 29 gemeenten vanaf 1998 een integratie-uitkering uit het gemeentefonds die in 2001 een structureel niveau van iets meer dan f 97,5 mln bereikt. De integratie-uitkering houdt op te bestaan zodra de beschikbare middelen via de reguliere verdeelmaatstaven in het gemeentefonds worden verdeeld, hetgeen volgens genoemd besluit uiterlijk in 2003 het geval zal zijn.

Bij zijn advisering onderkent de Raad een aantal principiële en praktische punten. De principiële punten hangen vooral samen met de rol van de belastingen binnen de financiële verhouding en de wijze van compensatie bij de afschaffing van de precariobelasting op telecommunicatiekabels. De praktische punten betreffen de verdeelproblemen die optreden

nu gekozen is voor verdeling van het compensatiebedrag via de reguliere maatstaven van het gemeentefonds.

3.

Uitgangspunten en principes

In zijn advies uit 1997^[1] over de kabinetsvoornemens inzake het eigen belastinggebied van provincies, gemeenten en waterschappen, heeft de Raad ook gereageerd op de plannen de precariobelasting op telecommunicatiekabels af te schaffen. Alvorens tot afschaffing te besluiten achtte de Raad het nodig een aantal vragen aan de orde te stellen, om voldoende zekerheid te verkrijgen over de mogelijke gevolgen en over de te verlenen compensatie. De thans meest relevante vragen (en deels ook antwoorden) van de Raad waren:

- wat moet bij afschaffing de grondslag voor compensatie zijn? Alleen compensatie voor gedeerde inkomsten in een min of meer willekeurig basisjaar of compensatie voor wegvallende belastingcapaciteit? De Raad acht alleen compensatie voor gedeerde inkomsten ontoereikend, omdat de maatregel alle gemeenten de mogelijkheid ontnemt in de toekomst uit deze bron hogere inkomsten te genereren door de belasting in te voeren, dan wel de tarieven te verhogen.
- is het mogelijk de gemeenten redelijk te compenseren? Het lijkt de Raad dat dit niet het geval is bij compensatie voor inkomstenderving. De 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.

Wat betreft de eerste vraag kan worden geconstateerd dat nadien het kabinet met de VNG heeft afgesproken dat gemeenten gericht en reëel zullen worden gecompenseerd, dat wil zeggen op basis van daadwerkelijk gedeerde inkomsten. Dit aan de hand van de begrote precario-opbrengsten in 1997.

De compensatie via het gemeentefonds voor de jaren vanaf 1998 verloopt door middel van het integratie-artikel en blijkt volgens de adviesaanvraag betrekking te hebben op 29 gemeenten. Hierbij gaat het in totaal om bedragen die (afgerond) oplopen van minder dan *f* 1 mln in 1998 (alleen de tweede helft van december), via *f* 26 mln en *f* 61 mln naar uiteindelijk een structureel niveau van *f* 97,5 mln vanaf 2001.

Voor individuele gemeenten geldt als gedeerde inkomsten ook het verlies aan inkomsten uit aflopende contracten met een kabelbedrijf als basis voor de compensatie. De Raad merkt op dat het hier gaat om contracten met een bepaalde looptijd. Het verlies aan inkomsten vormt geen solide basis voor een structurele vergoeding. Bij de totstandkoming van contracten is veelal sprake van een gecompliceerd onderhandelingsproces dat ook betrekking kan hebben op diverse (neven)terreinen. De in het geding zijnde tegenprestaties zijn moeilijk te kwantificeren en van zeer veel tijdsgebonden factoren afhankelijk, zodat naarmate de tijd verstrijkt de compensatie voor gedeerde inkomsten steeds meer een fictief karakter krijgt.

Artikel 2 van de Fvw geeft aan dat het rijk moet aangeven op welke wijze de financiële gevolgen van zijn beleid voor gemeenten kunnen worden opgevangen. De Raad acht het in overeenstemming met artikel 2 dat het rijk ervoor gekozen heeft geld beschikbaar te stellen voor het afschaffen van (een onderdeel van) een gemeentelijke belasting door het rijk. Hierbij is de Raad, in aansluiting op de benadering van de eerste vraag, principieel van mening dat voor de compensatie uitgegaan dient te worden van de wegvallende belastingcapaciteit van **alle** gemeenten. Voor de Raad staat hierbij niet zozeer de omvang van het compensatiebedrag voorop alswel een passende verdeling. Het bedrag van ruim f 97,5 mln structureel is vastgesteld op basis van inkomstenderving en zou dus een punt van discussie kunnen zijn, maar wordt in dit advies als een gegeven beschouwd.

De keuze de compensatie voor de jaren 1998 tot uiterlijk 2003 via de integratie-uitkering te doen plaatsvinden, acht de Raad tamelijk ongelukkig. Het is immers niet mogelijk deze scheve verdeling van 29 gemeenten te laten aansluiten bij verdeelmaatstaven, zonder grote herverdeeleffecten. Omdat op voorhand bekend was dat de integratie-uitkering een tijdelijk karakter heeft, en ook naar zijn aard dient te hebben, had men zich beter moeten realiseren dat het gebruik maken van de integratie-uitkering het herverdeelp probleem niet kan oplossen en het alleen maar naar de toekomst verschuift. Een spoedige beëindiging van de integratie-uitkering en integratie in het gemeentefonds ligt voor de hand. Hiermee zou al in 2002 kunnen worden begonnen.

4.

De verdeling binnen het gemeentefonds

Voor de verdeling is het, uitgaande van de bij alle gemeenten wegvallende belastingcapaciteit, niet voor de hand liggend te blijven streven naar aansluiting aan de specifieke verdeling van de integratie-uitkering aan 29 gemeenten. Dat zou een vorm van willekeur betekenen omdat bij afschaffing voor de niet-heffende gemeenten de mogelijkheid vervalt deze belasting in te voeren. Gemeenten die voor het verkrijgen van belastinginkomsten in het jaar 1997 de keuze hebben gemaakt geen precario te heffen maar bijvoorbeeld de OZB te verhogen, zouden bij een blijvende oriëntatie op de integratie-uitkering aan de 29 gemeenten niet voor compensatie in aanmerking komen. Verdeling van het beschikbare bedrag van iets meer dan f 97,5 mln via de verdeelmaatstaven levert altijd een zeer grote herverdeling op. Op basis van een consequente toepassing van de systematiek van het gemeentefonds is verdeling via de uitkeringsfactor (u.f.) de meest logische keuze. De precariobelastingen maken immers deel uit van de overige eigen middelen (oem) die via een generieke 5,4% korting op alle uitgavenclusters zijn verdeeld. Een verdeling via de u.f. komt tegemoet aan de positie van de grote gemeenten met een hoge precario, die immers een brede uitkeringsbasis hebben, maar kent zeer grote herverdeeleffecten.

De verdeelvoorstellen van de Raad

Op grond van de genoemde overwegingen adviseert de Raad u de verdeling van het compensatiebedrag *structureel* geheel plaats te laten vinden via de uitkeringsfactor.

Omdat dit ten opzichte van de huidige uitkeringsbedragen tot grote herverdeeleffecten zal leiden, stelt de Raad tevens voor door middel van een overgangsregeling *tijdelijk* de nadelige effecten te verzachten. Dit kan bijvoorbeeld door gedurende vier jaar de integratie-uitkering per gemeente jaarlijks met een bepaald bedrag per inwoner af te bouwen. Door de afbouw zullen sommige gemeenten al na één jaar niets meer uit de overgangsregeling ontvangen, andere na vier jaar. De vrijvallende bedragen kunnen via de u.f. over alle gemeenten worden verdeeld, zodat uiteindelijk het hele bedrag van f 97,5 mln via de u.f. verdeeld wordt.

Het eindresultaat voor de 29 gemeenten is dat zij via de u.f. een bepaalde, duidelijk lagere, compensatie gaan ontvangen, maar nog gedurende de overgangstijd (van maximaal vier jaar) hieraan geleidelijk kunnen wennen. Overigens speelt de afschaffing van de precariobelasting op telecommunicatiekabels al geruime tijd, zodat er samen met de overgangsperiode sprake is van een aanzienlijke tijd om via anticiperende maatregelen het inkomstenverlies op te vangen.

De overgangsregeling (tijdelijke compensatie)

In de mei-circulaire 2000 van het gemeentefonds wordt voor de herverdeelpijn waarvan het redelijk wordt geacht dat de gemeenten deze kunnen verdragen, een (maximum)bedrag van f 25 per inwoner per jaar genoemd. Dit bedrag sluit aan bij het bedrag dat door de Raad is aangegeven in zijn advies uit 1998^[2] over de cumulatie van herverdeeleffecten. In genoemde circulaire wordt voorts aangegeven dat dit bedrag voor een deel al wordt benut voor de gevolgen van het FWI, het BTW-compensatiefonds en de herverdeling gemeentefonds 2001. De Raad merkt op dat ook ruimte nodig is voor andere zaken zoals de onderwijshuisvesting en mogelijk de WVG, zodat er niet al teveel ruimte voor de precariobelasting resteert. Daarom stelt hij voor bij de afbouw van de uitkering uit te gaan van een jaarlijks bedrag van f 3 per inwoner gedurende vier jaar. Met dit bedrag daalt jaarlijks voor de 29 gemeenten de uitkering per gemeente.

In de bijlage bij dit advies wordt per gemeente en in totaal een overzicht gegeven (bedragen afgerond) van de integratie-uitkering, van het bedrag van f 3 per inwoner en vervolgens de bedragen van de vier overgangsjaren (de integratie-uitkering minus 1x het bedrag van f 3 per inwoner, respectievelijk 2x, 3x en 4x tenzij al eerder nul bereikt wordt). In het eerste jaar van het overgangstraject wordt f 88,1 mln gericht uitgekeerd aan 18 gemeenten en

f 9,4 mln via de uitkeringsfactor. In jaar twee is dit f 81,5 mln en f 16,0 mln, in jaar drie f 75,4 mln en f 22,1 mln en in het vierde jaar f 70,0 mln en f 27,5 mln. In dit vierde jaar gaat het om de verdeling van f 70,0 mln over nog maar 6 gemeenten. Hierna stopt de tijdelijke compensatie en wordt het gehele bedrag van f 97,5 mln via de u.f. verdeeld, zodat alle gemeenten hierin een aandeel ontvangen.

De restproblematiek

Na de overgangperiode van vier jaar zijn er nog zes gemeenten met een restbedrag die terugvallen naar nul (afgezien van het bedrag als gevolg van de hogere u.f.). Voor vier gemeenten is het restbedrag minder dan *f* 3 per inwoner, zodat de problematiek gering is (bij verlenging van de overgang met een jaar zou de uitkering ook gestopt zijn).

Groter is de problematiek bij Apeldoorn (restbedrag *f* 2,2 mln) en vooral Amsterdam (restbedrag *f* 66,5 mln).

Hoewel de restproblematiek dus voor twee gemeenten niet gering is, is deze een logisch gevolg van een gelijke behandeling van de gemeenten. Aan de problematiek wordt deels tegemoet gekomen door de hogere u.f. Uiteindelijk profiteren vooral de grootste gemeenten het meest van de groei van de uitkeringsfactor aangezien zij een zeer brede uitkeringsbasis hebben. Zo ontvangt Amsterdam circa 9% van via de u.f. te verdelen gemeentefondsbedragen, een bedrag dat oploopt van ongeveer *f* 0,8 mln in het eerste jaar van het overgangstraject, via *f* 2,5 mln in het vierde jaar tot uiteindelijk (bij volledige verdeling van *f* 97,5 mln via de u.f.) *f* 8,8 mln.

De hogere u.f. en een overgangperiode van vier jaar die samen met de jaren van de lopende integratie-uitkering voor een ruime gewenningsperiode zorgt, maken dat het probleem uiteindelijk ook voor deze gemeenten oplosbaar is.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A. van den Berg, voorzitter

G.A. van Nijendaal, plv. secretaris

BIJLAGE bij Rfv-advies (precariobelasting)

Bedragen integratie-uitkering en overgangsregeling (x *f*1.000)

gemeente	int.uitk.	<i>f</i> 3 p/inw.	jaar 1	jaar 2	jaar 3	jaar 4
Amsterdam	75.115	2.163	72.952	70.789	68.626	66.463
Apeldoorn	4.032	458	3.574	3.116	2.658	2.200
Bennebroek	15	15				
Brunssum	50	92				
Culemborg	35	74				
Delft	219	285				
Eindhoven	2.650	597	2.053	1.456	859	262

'sGravenhage	6.390	1.328	5.062	3.734	2.406	1.078
Haarlem	385	442				
Heemstede	63	78				
Heerlen	1.165	287	878	591	304	17
Helmond	970	236	734	498	262	26
Hillegom	37	62				
Katwijk	332	122	210	88		
Landsmeer	10	31				
Leiden	1.176	352	824	472	120	
Leiderdorp	240	75	165	90	15	
Oegstgeest	210	61	149	88	27	
Oss	79	195				
Purmerend	725	207	518	311	104	
Roermond	378	132	246	114		
Rotterdam	2.195	1.771	424			
Rijnsburg	153	44	109	65	21	
Valkenburg	26	11	15	4		
Voorburg	125	116	6			
Voorschoten	45	69				
Waddinxveen	225	81	144	63		
Warmond	1	16				
Zaanstad	460	405	55			
	97.506	9.805	88.121	81.479	75.402	70.046

[1] Advies van 2 oktober 1997, Rfv 16.13/001.003

[2] Advies van 16 april 1998, Rfv 12.00/003.007