

De Voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal,
De heer drs. F.W. Weisglas
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

| | | | |
|-----------------------------------------------------|--------------------|----------------|-------------------|
| Bijlagen | Uw kenmerk | Ons kenmerk | Datum |
| geen | | Rfv2005061352 | 23 september 2005 |
| Inlichtingen bij | Dossier/volgnummer | Doorkiesnummer | |
| Drs. H. Tanja | 55815-005 | 070-4267234 | |
| Drs. G.A. van Nijendaal | | 070-4267232 | |
| Onderwerp | | | |
| Effect wet WOZ op de algemene middelen gemeenten | | | |

Geachte heer Weisglas,

Op 26 mei jl. heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) het verzoek van de Tweede Kamer ontvangen om de effecten van de hertaxatie in het kader van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) op de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds toe te lichten. Graag geeft de Raad gevolg aan dit verzoek van de Kamer.

Samenvatting

Hoe hoger de WOZ-waarde, hoe meer een gemeente wordt geacht zelf in haar inkomstenbehoeften te kunnen voorzien. Gemeenten dienen bij de vaststelling van hun OZB-tarieven niet alleen rekening te houden met de waarde-ontwikkeling van de onroerende zaken maar ook met de effecten die optreden bij de verdeling van de algemene uitkering (AU) uit het gemeentefonds. De Raad stelt vast dat laatstgenoemde effecten niet altijd even duidelijk zijn voor gemeenten en burgers. De Raad is echter van mening dat deze effecten geheel in overeenstemming zijn met de uitgangspunten zoals die aan de financiële verhoudingen ten grondslag liggen (art. 7 Fvw).

Door de recente toezegging van het kabinet om de compensatie voor de wegvallende OZB inkomsten te baseren op het peiljaar 2005 (in plaats van 2002), is de door de Raad eerder geuite kritiek op dat wetsvoorstel deels vervallen. De kritiek was namelijk dat het wetsvoorstel voorbij gaat aan het effect dat een bovengemiddelde waardeontwikkeling van inliggende onroerende zaken bij een gemeente heeft op de AU. In de toekomst brengt de maximering van de overige OZB tarieven wél het risico mee dat gemeenten hun overige OZB tarieven onvoldoende kunnen verhogen om het nadelige totaal effect op de AU te kunnen compenseren.

De verdeling van het gemeentefonds

De algemene uitkering wordt over de gemeenten verdeeld met behulp van verdeelmaatstaven die niet alleen verschillen in kosten en behoeften weerspiegelen, maar ook verschillen in belastingcapaciteit. Het gemeentefonds kent daartoe twee soorten maatstaven namelijk uitgavenmaatstaven en een inkomstenmaatstaf. De uitgavenmaatstaven leggen een relatie tussen kosten/behoeften en objectieve kenmerken. Voorbeelden zijn inwoners, jongeren, huishoudens met een laag inkomen, minderheden, leerlingen, oppervlakte bebouwing, woonruimten en dergelijke.

De inkomstenmaatstaf geeft de mogelijkheid weer die gemeenten hebben om in eigen inkomsten te voorzien, de belastingcapaciteit. De belangrijkste, eigen inkomstenbron van gemeenten vormt de OZB. Het gaat hierbij om de belasting*capaciteit* en dus niet om de werkelijke OZB-inkomsten.

De inkomstenmaatstaf is gebaseerd op de waarde van onroerende zaken in een gemeente tegen een normtarief. Het normtarief is afgeleid van het gemiddelde OZB-tarief dat gemeenten hanteren, het zogenaamde rekestarief. Het feitelijke OZB-tarief dat de gemeente daarbij zelf hanteert is niet van belang. Naast een deel dat is gekoppeld aan de WOZ-waarde bestaat de inkomstenmaatstaf nog uit een bedrag per woonruimte. Destijds is namelijk besloten niet de gehele WOZ-waarde maar slechts 80% van de waarde van woningen en 70% van de waarde van niet-woningen in deze maatstaf te betrekken om gemeenten een belang te geven bij de groei van de waarde van onroerende zaken. De redenering daarbij is dat gemeenten die als gevolg van investeringen op het terrein van de openbare ruimte de waarde van het onroerend goed zien toenemen, niet geconfronteerd moeten worden met een lagere algemene uitkering.

De WOZ-waarde van een gemeente is dus ook van invloed op de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Hoe hoger deze waarde, hoe meer een gemeente wordt geacht zelf in haar inkomstenbehoefte te kunnen voorzien. Na een hertaxatie van de onroerende zaken, in de huidige systematiek eens in de vier jaar, wordt ook een nieuw rekestarief vastgesteld. Het gevolg van deze systematiek is dat gemeenten met binnen hun grenzen veel hoog gewaardeerd onroerend goed een lagere uitkering krijgen dan soortgelijke gemeenten met laag gewaardeerd onroerend goed. Zij beschikken immers over de mogelijkheid om bij eenzelfde OZB-tarief hogere eigen inkomsten te genereren. Gemeenten die bij een herwaardering van onroerende zaken een bovengemiddelde waardegroei laten zien, ontvangen bijgevolg minder geld uit het gemeentefonds, omdat zij geacht worden zelf meer te kunnen innen. Zij kunnen deze lagere algemene uitkering immers compenseren door meer belasting te innen. Dit wordt het eerste orde effect genoemd.

De omvang van het gemeentefonds is echter een gegeven. Omdat de totale waarde van alle onroerende zaken toeneemt en daarmee de omvang van de negatieve maatstaf, blijft er meer geld over om te verdelen. Naarmate de aftrek van de inkomstenmaatstaf groter is, wordt de uitkeringsfactor hoger. De uitkeringsfactor vormt de vermenigvuldigingsfactor

voor de uitkeringsbases van de gemeenten en is afhankelijk van de omvang van het voor verdeling beschikbare bedrag in datzelfde jaar. Gemeenten met een groot aandeel in de uitgavenmaatstaven, bijvoorbeeld gemeenten met een slechte sociale structuur, veel inwoners en een centrumfunctie ontvangen als gevolg daarvan een hogere algemene uitkering. Gemeenten met een klein aandeel in de uitgavenmaatstaven ontvangen daarentegen minder. Dit wordt het tweede orde effect genoemd.

Relatie OZB-inkomsten en algemene uitkering

Afgezien van de nominale ontwikkeling en eventuele beleidsmatige verhogingen, leidt waardevermeerdering van de onroerende zaken tot neerwaartse bijstelling van de OZB-tarieven. Hoewel gemeenten daarover in autonomie kunnen beslissen is het wel verstandig rekening te houden met het effect van de WOZ-waarde op de algemene uitkering. Gemeenten kunnen namelijk te maken krijgen met een lagere -of hogere algemene uitkering. Idealiter moeten gemeenten de effecten (eerste -en tweede orde) incalculeren. Het eerste orde effect is voor de gemeenten relatief eenvoudig te berekenen. Voor het tweede orde effect is dat lastiger. Pas als er duidelijkheid bestaat over het rekestarief en de uitkeringfactor kan dat effect berekend worden. De Raad wijst er op dat bij de laatste hertaxatieronde die duidelijkheid pas laat (septembercirculaire 2004) is gegeven. Bij de vorige hertaxatieronde is die informatie al in de meicirculaire verstrekt.

Begin 2005 bleek dat vooral een aantal kleinere woongemeenten met een meer dan gemiddelde stijging van de WOZ-waarde en een relatief gering gewicht van de uitgavenmaatstaven zich wellicht enigszins verkeken had op de uitwerking van deze factoren. Zij werden onaangenaam verrast door een lagere algemene uitkering zonder dat zij daar bij de vaststelling van de OZB-tarieven rekening mee hadden gehouden. Deze gemeenten zijn daardoor gedwongen om extra te bezuinigen.

Voorzover gemeenten wél met het negatieve effect rekening hebben gehouden en de OZB-tarieven dienovereenkomstig minder verlaagd hebben, vormt dit voor de burger een onaangename boodschap aangezien het in principe om een budgettair neutrale operatie zou gaan. De verhoging van de WOZ-waarde als gevolg van de hertaxatie zou gecompenseerd worden door een verlaging van de OZB-tarieven zodanig dat de burger, afgezien van de nominale ontwikkeling en eventuele beleidsmatige verhogingen, niet met hogere lasten (in casu meer onroerende zaak belasting) geconfronteerd zou worden.

In zijn advies over het wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen stelde de Raad vast dat gemeenten door de maximering van de OZB-tarieven het risico lopen dat gemeenten in de toekomst hun overige OZB tarieven onvoldoende kunnen verhogen om het nadelige effect van de boevengemiddelde waardeverhoging op de algemene uitkering te kunnen compenseren.

Het kabinet heeft recent toegezegd de compensatie voor de wegvallende OZB inkomsten te baseren op het peiljaar op 2005 (in plaats van 2002). Dit lijkt in elk geval tegemoet te komen aan de problemen van die gemeenten die als gevolg van een bovengemiddelde waardeontwikkeling van de inliggende onroerende zaken in het afgelopen WOZ-tijdvak de tarieven minder dan verwacht neerwaarts hebben aangepast.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma-Buma, voorzitter

Drs. M.P.H. van Haefen, secretaris