

Hoe werkt het? Via de algemene uitkering gemeentefonds

Alle gemeenten ontvangen van het Rijk een algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit is één van de belangrijkste inkomstenposten voor iedere gemeente. Voor Amstelveen gaat het om afgerond € 100 miljoen. De hoogte van dit bedrag bestaat uit een genormeed kosten georiënteerd bestanddeel waarvan de genormeerde OZB inkomsten worden afgetrokken.

Het kosten georiënteerde bestanddeel wordt bepaald door verschillende variabelen; aantal inwoners en woningen, leeftijdsopbouw, aantal bijstandontvangers, centrumfunctie, etc. Het genormeerde OZB inkomsten bestanddeel wordt bepaald door een genormeed landelijk uniform rekentarief over de WOZ waarden in de gemeente.

Technisch werkt dit als volgt:

1. Er is een bepaalde "koek" die gemeentefonds heet. De omvang van de koek wordt door het Rijk bepaald. Dit staat los van de WOZ-waarden van gemeenten.
2. Vervolgens is aan de orde verdeling van de koek over alle gemeenten. Binnen dat verdeelmodel is er een aftrekpost "belastingcapaciteit". Dat levert een negatief bedrag op door de werkelijke WOZ-waarde per gemeente te vermenigvuldigen met een gelijk rekentarief voor alle gemeenten.
3. Een gemeente met een hoge WOZ-waarde heeft een hoge aftrekpost. Een gemeente met een lage WOZ-waarde heeft een lagere aftrekpost. Deze aftrekpost staat los van het eigen tarief van de gemeente.
4. Het totale bedrag van de aftrekpost van alle gemeenten samen wordt via andere onderdelen in de berekening (andere verdeelmaatstaven en uitkeringspercentage) weer "uitgesmeerd" (verdeeld) over alle gemeenten. Want "de koek" blijft even groot en wordt over alle gemeenten verdeeld.
5. De gemeente met een hoge WOZ-waarde krijgt een lagere uitkering uit het Gemeentefonds en de gemeente met de lage WOZ-waarde een hogere.

Kernachtige duiding van de werking van de huidige verdeelsystematiek

Gemeenten met dure woningen ontvangen minder geld van het Rijk dan gemeenten met goedkope woningen. De wetgever (het Rijk) gaat er namelijk vanuit, dat gemeenten met dure woningen (hogere WOZ-waarde) meer belasting van hun eigen burgers vragen dan gemeenten met goedkope woningen. Het is daarom dan ook niet zo dat alle gemeenten evenveel geld overhouden van de OZB die zij innen.

Het is expliciet de bedoeling van de wetgever dat gemeenten met dure woningen hogere lokale lasten innen. Voor eenzelfde voorzieningenniveau krijgen gemeenten met dure woningen dus minder geld van het Rijk omdat hun burgers meer belasting kunnen betalen.

De wetgever vindt het wenselijk/redelijk/logisch, dat de schilder, onderwijzer of bijvoorbeeld verpleger met een woning in een gemeente met "dure woningen" meer OZB betaalt dan een vergelijkbare schilder, onderwijzer of verpleger met een woning in een gemeente met "goedkope woningen".

Bezwaren / Omstreden keuze

Deze keuze was niet onomstreden, daar valt op af te dingen. Twee belangrijke kritiekpunten:

- burgers betalen hun OZB-aanslag niet uit hun WOZ-waarde, maar uit hun inkomen.
- een hoge WOZ-waarde betekent niet automatisch een hoger vermogen, er kan ook sprake zijn van navenant hogere (hypotheek)schulden.

Groot nadeel Amstelveen bij de invoering, gedwongen extra ozb-verhoging 3jr 10%

Bij de invoering van dit systeem (rond de eeuwwisseling) was dit zeer nadelig voor Amstelveen en toen moest 3jr achtereen de ozb met 10% worden verhoogd om de begroting sluitend te krijgen. Daarna heeft Amstelveen consistent een terughoudend beleid gevoerd en de ozb met een jaarlijkse inflatiecorrectie laten stijgen.

¹ Z19-054152 D19257748

Nieuw probleem: grote regionale verschillen in waarde stijging

Hoe de discussie over de invoering ook zij, de laatste jaren krijgt Amstelveen extra, forse nadelen voor de kiezers door grote regionale verschillen in waardestijging op de woningmarkt. Zonder dat er iets verandert in de gemeentelijke voorzieningen, zonder dat er iets verandert in de inkomenspositie van huizenbezitters vindt er toch van het ene jaar op het ander een forse herverdeling van middelen plaats omdat de maatstaf WOZ niet stabiel is, maar uiteenloopt in het land. De koek van de algemene uitkering blijft even groot, maar gemeenten met een hogere WOZ-stijging krijgen minder van de koek en gemeenten met een lagere WOZ-stijging krijgen meer van de koek. Zie ook [bijlage 1](#) voor illustratie van de omvang van dit effect.

Terwijl de sterke stijging van de WOZ geen weelde is, maar woningen onbereikbaar maakt voor bijv. politieagenten en leraren.

Waar hebben we het over? Concrete cijfers en bedragen

Het COELO (onderzoeksinstituut gelieerd aan de Rijksuniversiteit van Groningen) is een gezaghebbende instantie op dit gebied, die jaarlijks de Atlas van de lokale lasten publiceert met een vergelijking van de woonlasten van alle gemeenten. Deze Atlas geeft ook cijfers over dit onderwerp. COELO maakt namelijk het volgende onderscheid:

- Wat betaalt de burger via de belastingaanslag aan de gemeente?
- Wat krijgt de gemeente per saldo binnen na de correctie op het gemeentefonds?

De COELO-cijfers over 2019² laten zien dat in Amstelveen een meerpersoonshuishouden in een gemiddelde koopwoning 720 euro betaalt aan ozb, rioolrecht en afvalstoffenheffing ("bruto woonlasten"). De gemeente houdt hier 604 euro van over ("netto woonlasten"). Het verschil van 116 euro (afgerond 16%) levert de gemeente in via een lagere uitkering gemeentefonds ("onderlinge verevening"; andere gemeenten zien hun uitkering stijgen). Daarbij ligt het bedrag dat de Amstelveense burger betaalt (720 euro) ondanks de aftrek op de algemene uitkering onder het landelijke gemiddelde van 740 euro. De Amstelveense burger betaalt dus niet extra als gevolg van de duurdere woningen zoals de wetgever dat voor ogen had. Ten opzichte van het landelijk gemiddelde wordt de hogere WOZ-waarde gecompenseerd door een lager tarief. De aftrek op de algemene uitkering wordt binnen de totale begroting opgevangen. Als Amstelveen het OZB-tarief zou aanpassen aan het landelijke rekentarief, dan zou dat *voor woningen* een verhoging van 45% betekenen (meeropbrengst afgerond € 5 miljoen).

De 604 euro die Amstelveen per saldo binnenkrijgt ligt ver onder het landelijk gemiddelde. Amstelveen neemt dan de 25^e plaats in van de 372 (deel)gemeenten).

Als een gemeente financieel in de problemen komt en bij het Rijk aanklopt voor steun ("artikel-12"), dan moet het ozb-tarief naar het niveau van het landelijk gemiddelde tarief plus 20%. Op dit moment zit Amstelveen afgerond € 18 miljoen onder deze "drempel".

Door de uiteenlopende waarde-ontwikkelingen is de verdeling inmiddels zo ongunstig dat bij extra areaal woningen de aftrekpost (negatieve verdeelmaatstaf) in het gemeentefonds sterker stijgt dan de eigen ozb-opbrengst.

Amstelveen zit "zwaar" in de negatieve verdeelmaatstaf belastingcapaciteit:

- # aandeel Amstelveen in de verdeling van de middelen voor Jeugd: 0,3% van de koek.
- # aandeel Amstelveen bij verdeling van middelen per inwoner: 0,5% van de koek.
- # aandeel Amstelveen in de negatieve maatstaf belastingcap/WOZ: 0,8%-van de koek (aftrekpost)

Amstelveen scoort dus hoog op de aftrekpost en laag op de positieve verdeelmaatstaven.

² De woonlastencijfers van COELO omvatten OZB, afvalstoffenheffing en rioolrecht. Het gaat hier om gewogen gemiddelde bedragen voor meerpersoonshuishoudens.

Actueel: Algehele herziening verdeling gemeentefonds --> inkomstenverevening

Op dit moment loopt een grootschalig onderzoek om de verdeling van het gemeentefonds op de schop te nemen. Ook de systematiek rond de woz/ozb-verdeelmaatstaf wordt bekeken. Ambtelijk hebben we de door ons gesignaleerde problemen onder de aandacht gebracht. Dat laat onverlet dat de ROB zeer recent heeft geadviseerd om hiermee door te gaan, waarbij de ROB op twee punten een aanscherping, c.q. vergroting van de mate van inkomensverevening voorstelt:

- nu tellen de WOZ-waarden nog voor 80% (woningen) en 70% (niet-woningen) mee. De ROB stelt voor naar 100% verevening te gaan.
- de huidige maatstaf blijft achter bij wat gemeenten macro inmiddels werkelijk aan OZB innen (ongeveer 1mld verschil). De maatstaf (landelijk rekentarief) moet wat de ROB betreft hierop worden aangepast. Gemeenten die in het verleden de ozb extra hebben verhoogd worden beloond. Dan is niet alleen Leiden, maar ook Amstelveen in last. Dit is een heel groot risico.

Ten slotte

Bijlage 2 bevat een aantal afsluitende overwegingen.

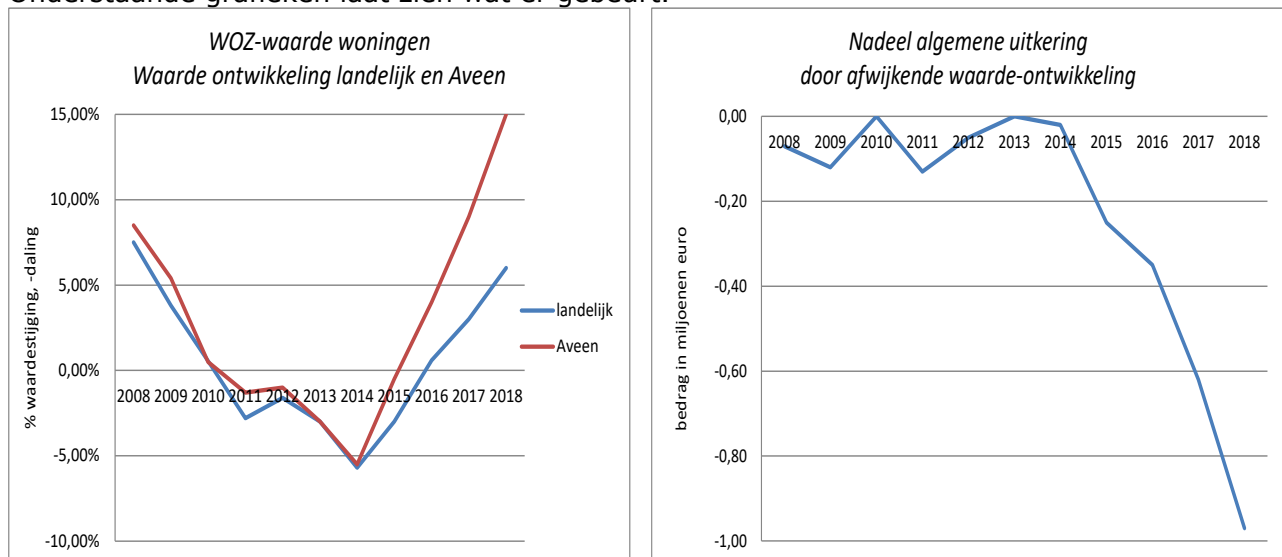
Bijlage 3 bevat samenvattend vergelijkend woonlastenoverzicht 2019 (n.b.: zonder afvalstijging '20).

Bijlage 1 *Onderstaande tekst/grafieken zijn in 2017 gedeeld rond meicirculaire.*

Er is op dit moment sprake van een onevenwichtige woningmarkt. In Amstelveen is thans sprake van forse waardestijgingen, ver boven het landelijke gemiddelde. Dit leidt tot onevenredig grote structurele kortingen op de Amstelveense algemene uitkering. Per 2018 gaat het om een structureel nadeel in de orde van 1 miljoen euro. Inmiddels is dit opgelopen naar 2 miljoen euro.

Uitsluitend vanwege voor Amstelveen onbeïnvloedbare verstoringen/onevenwichtigheden in de woningmarkt daalt de Amstelveense algemene uitkering gemeentefonds buitenproportioneel bij verder gelijkblijvende omstandigheden en voorzieningen. Het gemeentefonds wordt niet kleiner, het geld vloeit via herverdeling weg naar andere gemeenten.

Onderstaande grafieken laat zien wat er gebeurt.



De linker grafiek toont de waarde-ontwikkeling woningen in de periode 2008-2018³. Vanaf 2015 neemt het verschil tussen lokale en landelijke waarde ontwikkeling sterk toe. In de jaren hiervoor is dat niet of nauwelijks het geval, ook niet in jaren voor de crisis (2007/2008). De rechter grafiek laat het nadelig herverdeeleffect op de Amstelveense gemeentefondsuitkering zien. Vanaf 2015 is sprake van een buitenproportioneel (toenemend) structureel nadeel

³ Het gaat hier om de aftrekpost WOZ in de algemene uitkering 2008-2018. Voor de algemene uitkering 2018 geldt de WOZ-waarde per 1 januari 2017. Het verschil in waarde-ontwikkeling in het jaar 2016 komt tot uitdrukking in de bijstelling van de WOZ-waarde 1jan17 tov 1jan16. Dit werkt door in de bijstelling van de algemene uitkering 2018 (structureel). De landelijke bijstelling voor de algemene uitkering 2018 wordt bekendgemaakt in de meicirculaire 2017.

Bijlage 2: afsluitende overwegingen

Deze bijlage zet overwegingen op een rij ter onderbouwing van de conclusie dat sprake is van ongewenste, buiten proportionele herverdeeleffecten:

1. De bovengemiddelde stijging van de huizenprijzen in Amstelveen de afgelopen jaren betekent structurele nadelen in de verdeling van het gemeentefonds die zijn opgelopen tot een orde van 2 miljoen euro structureel per jaar op de belastingcapaciteit voor woningen. Compensatie via een ozb-verhoging woningen zou een tariefstijging van afgerond 20% betekenen.
2. Op grond van een voor hem/haar niet beïnvloedbare stijging van de WOZ-waarde zou de burger van het ene op het andere jaar fors meer OZB hebben betaald voor gelijkblijvende voorzieningen.
3. Het gaat om herverdeelnadelen (gemeentefondsgeld van Amstelveen naar andere gemeenten) vanwege het enkele feit van onbeïnvloedbare, uiteenlopende waarde-ontwikkelingen. Macro blijft de totale aftrekpost in reële termen gelijk, tegenover een hogere aftrekpost in Amstelveen staan lagere aftrekposten in andere gemeenten. Dit herverdeeleffect is voor de gemeente onbeïnvloedbaar.
4. Zoals gezegd, bij relatief geringe schommelingen, passend binnen het patroon van jaarlijkse plussen en minnen is er geen reden om aan de bel te trekken. Inmiddels is een situatie aan het ontstaan die vraagt om heroverweging en bijsturing.

Ten slotte, de focus van deze notitie ligt op de effecten van de afwijkende waarde ontwikkeling woningen op het gemeentefonds. Met het oog op die focus zijn de volgende aspecten bewust buiten beschouwing gelaten:

- de waarde ontwikkeling niet-woningen. De verschillen zijn hier minder groot en de effecten daarvan vallen binnen de marges van reguliere plussen en minnen. Daarbij is de categorie niet-woningen veel heterogener en raakt het in mindere mate de lokale lastendruk van inwoners.
- de hoogte van de lokale lasten in Amstelveen, de bruto/netto-woonlasten per huishouden volgens de COELO statistieken, de onbenutte belastingcapaciteit. Amstelveen heeft relatief een lage lokale lastendruk en een relatief hoge onbenutte belastingcapaciteit. Dat is de resultante van bewuste keuzes, c.q. bestuurlijke prioriteit in langjarig gevoerd financieel beleid. Dat staat los van de nu optredende effecten en nadelen door afwijkende waarde ontwikkeling.

Bijlage 3: Vergelijkend overzicht woonlasten

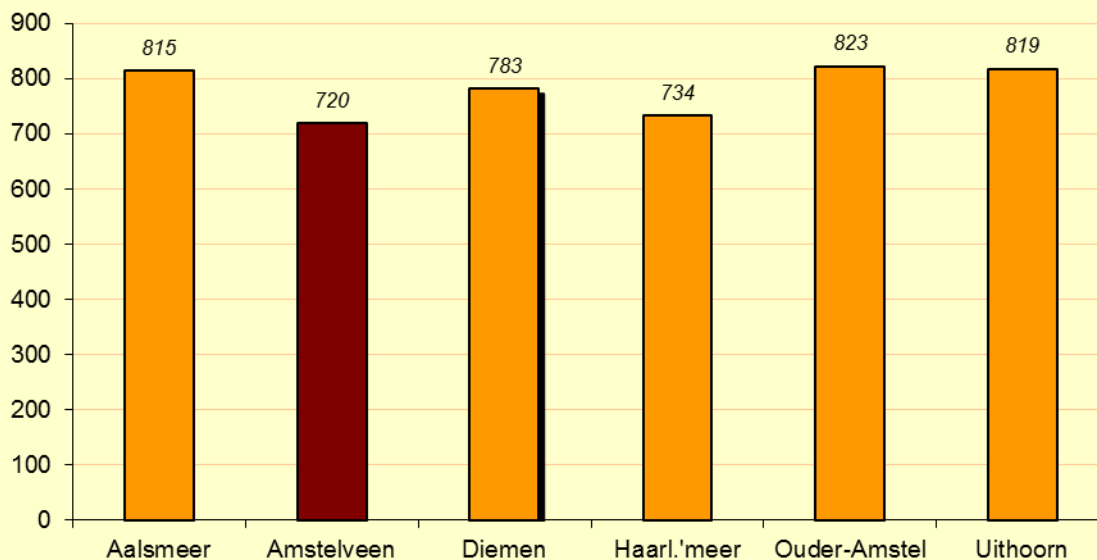
COELO Atlas van de lokale lasten 2019

Omschrijving	Aalsmeer	Amstelveen	Diemen	Haarl.'meer	Ouder-Amstel	Uithoorn
A. bruto woonlasten eigen.						
# éénpersoonshuish.	751	676	713	644	788	819
# meerpersoonshuish.	815	720	783	734	823	819
B. rangnummer (*)						
# brutolasten meerpers.h.	275	117	236	142	285	281
C. netto woonlasten						
# bedrag (eigen., meerp.)	764	604	751	712	702	796
# rangnummer (*)	177	25	156	99	89	232

Woonlastenvergelijking Meerpersoonshuishoudens AM 2019

(rioolrecht, afvalst.heffing en ozb-aanslag gemiddelde koopwoning)

bron: COELO-atlas lokale lasten 2019



Netto- Woonlastenvergelijking Meerpersoonshuishoudens AM 2019

(rioolrecht, afvalst.heffing en ozb-aanslag gemiddelde koopwoning)

(na correctie herverdeeffect gemeentefonds)

bron: COELO-atlas lokale lasten 2019

