

(070)302

In uw bovenvermelde brief vraagt u het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen over een aantal voornemens inzake het redelijk peil van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor 1998, voornemens die alvast in de recente september-circulaire bekend zijn gemaakt. Het betreft de voornemens om:

- bij artikel 12 van de bruto-opbrengst voor het onderdeel OZB uit te gaan;
- de kostendekkendheid voor reiniging en riolering te handhaven;
- het OZB-normtarief voor artikel 12-gemeenten met ingang van 1998 vast te stellen op *f* 20,- per *f* 5.000,- OZB-waarde;

Bij uw adviesaanvraag is een bijlage met de berekening van het bedrag van *f* 20,- gevoegd.

Uw voorstellen geven de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Bij artikel 12 uitgaan van de bruto-opbrengst OZB

Volgens de Handleiding Artikel 12 Fvw van november 1996 dient bij het redelijk peil voor het onderdeel OZB van het artikel 12-pakket te worden uitgegaan van de netto-opbrengst: dit is de bruto-opbrengst minus perceptie- en apparaatskosten en kwijtscheldingen.

Uit een oriënterend onderzoek van de Inspectie Financiën Lokale en Provinciale Overheden (IFLO) naar de perceptiekosten OZB is gebleken dat deze niet eenduidig of geheel niet separaat in de gemeentebegrotingen zijn te vinden. Met u is de Raad van mening dat het voor de hanteerbaarheid van de norm noodzakelijk is dat de norm doorzichtig en eenduidig is. Omdat aangetoond is dat met gebruikmaking van brutogegevens dat doel beter is te bereiken verdient het naar de mening van de Raad inderdaad de voorkeur uit te gaan van de bruto-cijfers. Ook bij de berekening van het landelijke rekentarief van de FVW is uitgegaan van de bruto-cijfers. De overgang van

netto naar bruto betekent echter een verlichting van de toelatingseis. Volgens de statistiek gemeentebegrotingen 1997 bedraagt voor de gemeenten gezamenlijk het verschil tussen bruto en netto opbrengst van de belastingen 8%.

Handhaving van de kostendekkendheid voor reiniging en riolering

Al geruime tijd geldt voor de reiniging en riolering - als onderdelen van het artikel 12-pakket - de eis van kostendekkendheid. De pakket-gedachte houdt in dat voor elk van de drie onderdelen OZB, reinigingsrechten en rioolrechten in het kader van artikel 12 toelatingseisen worden gesteld, waarbij niet aan elk van de eisen afzonderlijk hoeft te worden voldaan maar wel aan het bedrag van de eisen gezamenlijk. Onderdekking op bijvoorbeeld de riolering kan worden gecompenseerd door een hogere OZB.

De vraag van de kostendekkendheid bij met name de reiniging is thans actueel als gevolg van het kabinetsvoornemen om bij de burgers te komen tot een lastenverlichting, die zal worden gecompenseerd door een verhoging van de algemene uitkering. In een voetnoot in uw adviesaanvraag deelt u mede voornemens te zijn dit voor artikel 12-gemeenten neutraal te verwerken door bij de berekening van de kostendekkendheid van de reiniging uit te gaan van het oorspronkelijk opgelegde tarief (zonder aftrek van het bedrag van de teruggave). Blijkens de september-circulaire gaat het om een verlaging van de reinigingsheffing met f 100,- per aanslag.

Hoewel de Raad het niet op alle punten eens is met de wijze waarop u uw voornemens vorm wilt geven - zie zijn brieven van 16 juli en 2 oktober 1997 - kan hij zich wel vinden in de voorgestelde constructie die er toe moet leiden dat ook artikel 12 gemeenten in staat worden gesteld de lasten van de burgers te verlagen.

Het OZB-normtarief

Als belangrijk onderdeel van het toegangskaartje tot artikel 12 geldt het redelijk peil van de eigen belastingen waaraan moet worden voldaan. Uitgangspunt is dat deze gemeenten eerst zelf een aanzienlijke (bovengemiddelde) eigen inspanning moeten leveren om het begrotingstekort te verminderen, alvorens via artikel 12 een beroep te doen op het collectief van de gemeenten.

Het redelijke peil zoals dat thans wordt verlangd is afgelopen jaren geleidelijk tot het huidige peil gegroeid: kostendekkendheid voor de reinigings- en rioleringslasten en een OZB-norm die 40% boven het landelijk geheven gemiddelde ligt.

Ook bij de voornemens voor 1998 zijn deze beginselen gehanteerd en geeft u aan dat artikel 12-gemeenten eerst zelf een uiterste inspanning moeten verrichten om de financiële problematiek op te lossen.

De Raad constateert dat uw standpunt en dat van diverse andere partijen van het "veld" tamelijk sterk uiteenlopen. Dit geldt zowel voor de absolute hoogte van de opslag (40%) als voor het soepeler behandelen van gemeenten met verdeelstoornissen.

De vraag kan gesteld worden of het huidige tarief door de opslag van 40% niet prohibitief is geworden voor het artikel 12-beleid. Afgelopen jaren - de periode van de aanscherping van het toelatingskaartje - zijn er nauwelijks nog nieuwe artikel 12-gemeenten bijgekomen: in 1996, 1997 en (vermoedelijk) 1998 zelfs in het geheel niet! Dit kan zeker niet geheel op het konto van de nieuwe FVW ,die immers gefaseerd wordt ingevoerd, worden geschreven. Enig effect van de nieuwe verdeling is echter wel te

verwachten, omdat het structureel en niet een tijdelijk tekort voorwaarde is voor artikel 12. Door het verdeelvoordeel is de kans op een structureel tekort kleiner.

De voormalige Raad voor de gemeentefinanciën bepleitte om bij gemeenten die als gevolg van erkende manco's in het verdeelsysteem een beroep doen op artikel 12, de toelatingsnorm te verlagen naarmate er sprake is van beleidsonafhankelijke factoren.

Ook de Raad ziet nadelen in het handhaven van een (te) hoge toelatingsnorm. Zo is het mogelijk dat gemeenten die buiten hun schuld in financiële problemen (dreigen te) komen te laat om steun vragen, waardoor de kans toeneemt dat het proces van gezondmaking van de financiële situatie langer gaat duren en kan leiden tot hogere lasten voor de collectiviteit van de gemeenten. Ook indien er sprake is van eigen beleid, kan een vroegtijdig ingrijpen het noodzakelijke saneringsproces ten goede komen. De Raad ziet ook als bezwaar dat gemeenten eerst worden gedwongen tot lastenverhoging, wat op gespannen voet staat met de wens tot beperking van de lokale lasten. Naar de mening van de Raad moet de oplossing gezocht worden in een gedifferentieerde toelatingsnorm, afhankelijk van de omstandigheden van de desbetreffende gemeente, dan wel in een algemene verlaging van de norm in combinatie met een streng regime voor gemeenten die door eigen beleid in de problemen zijn gekomen. Wat het laatste alternatief betreft denkt de Raad aan een verlaging tot minimaal 20%. Voor een dergelijke verandering is de tijd thans nog niet rijp. Eerst zal ervaring moeten worden opgedaan met de nieuwe kengetallen en toepassing daarvan op concrete artikel 12-gevallen.

Tevens zou onderzocht dienen te worden hoeveel niet-artikel 12-gemeenten met hun OZB-tarief ook in de bandbreedte +20% tot +40% zitten, omdat het nauwelijks aanvaardbaar kan zijn als relatief veel "gewone" gemeenten een hoger tarief (moeten) heffen dan een artikel 12-gemeente. In de derde plaats is het gewenst te wachten tot het moment dat het nieuwe verdeelstelsel verder is ingevoerd, dit vanwege de invloed hiervan op de ontwikkeling van de OZB-tarieven. Het ligt daarom voor de hand om vooralsnog de huidige aanpak van artikel 12-gemeenten voor 1998 te handhaven. Dit is des te minder bezwaarlijk omdat er thans geen/nauwelijks nieuwe artikel 12-gevallen zijn waarvoor een en ander van toepassing is. De Raad ziet dan ook geen aanleiding om thans de opslag van 40% te verlagen, maar adviseert deze norm met enige souplesse toe te passen in gevallen waarin gemeenten als gevolg van beleidsonafhankelijke factoren in financiële problemen zijn geraakt.

Voor 1997 is voor de OZB-norm uitgegaan van een opslag van 40% op het landelijk gemiddelde peil. Hiertoe is het bevroren rekestarief van de FVW van *f* 15,63 per *f* 5.000,- waarde met 40% verhoogd tot *f* 21,82 (afgerond *f* 22,-). Al in de Handleiding artikel 12 werd aangekondigd dat in 1997 de norm zou worden geëvalueerd, mede in relatie tot de resultaten van de lopende hertaxaties OZB. De voorliggende adviesaanvraag inzake het redelijk peil 1998 geeft aan dat door de waardeinstijgingen van het onroerend goed het landelijk gemiddelde tarief is gedaald.

Bij de berekening van het landelijk gemiddelde OZB-tarief zouden cijfers over 1997 (waarde peiljaar 1995) uit de Monitor Lokale Lasten gebruikt worden; deze cijfers bleken echter niet voor alle gemeenten bruikbaar, het materiaal kon slechts indicatief worden geïnterpreteerd. Uiteindelijk zijn de gegevens van 379 gemeenten verwerkt. Evenals bij de berekening van het rekestarief FVW is het materiaal gecorrigeerd voor

onderdekking bij reiniging en riolering; in dit geval aan de hand van macro-cijfers van het CBS (begrotingscijfers 1997). Met als eindresultaat een landelijk gemiddeld tarief van *f* 14,13 (dit is aanzienlijk lager dan het rekestarief van de FVW van *f* 15,63). Samen met de opslag van 40% komt dit op *f* 19,78. Voorgesteld wordt daarom een normtarief van (afgerond) *f* 20,-. Dit is dus *f* 2,- lager dan het huidige norm-tarief. Gezien de waardeinstijgingen ligt een tariefdaling in de lijn der verwachtingen. Hiermee wordt een verdere (reële) verzwaring van het toegangkaartje voorkomen. De Raad is van mening dat met de gevolgde benadering de huidige aanpak wordt voortgezet. Voor 1998 kan hij daarom instemmen met een normtarief van *f* 20,- .

De Raad vestigt nog de aandacht op het volgende punt inzake de actualisering van de normbedragen. Voor het normbedrag van het jaar 1998 is thans gebruik gemaakt van cijfermateriaal van de Monitor lokale lasten (september 1997) met cijfers van het jaar 1997 alsmede van enig ander cijfermateriaal (o.m. CBS). Gezien de jaarlijkse beschikbaarheid van de belastingmonitor gedurende in ieder geval de invoeringsperiode van de nieuwe FVW ligt het zeer voor de hand om het materiaal hiervan te gebruiken voor de jaarlijkse actualisering van het normtarief. Hierbij is het echter regel dat het normtarief in de jaarlijkse juni-circulaire wordt bekend gemaakt. Dit geldt in z'n algemeenheid voor cijfers en gegevens die van belang zijn voor de gemeentelijke begrotingsvoorbereiding. Aangezien de monitor september beschikbaar komt kunnen de gegevens hiervan dan niet meer tijdig benut worden. Wel zou gebruik kunnen worden gemaakt van de cijfers van de monitor van het voorgaande jaar. Dus voor het normtarief-1999 van de (huidige) monitor van september 1997 , voor het normtarief-2000 van de monitor van september 1998, enz. Het gebruiken van iets oudere cijfers is naar de mening van de raad niet bezwaarlijk, aangezien het bij de actualisering slechts om de globale trend dient te gaan. Actualisering dient aldus in de juni-circulaire te gebeuren, berekend aan de hand van cijfers van de laatst beschikbare monitor.

Samengevat komt de Raad tot de volgende bevindingen:

1. het verdient de voorkeur om voor het redelijk peil, onderdeel OZB-norm, uit te gaan van de bruto-opbrengst.
2. akkoord kan worden gegaan met handhaving van het principe van kostendekkendheid voor reinigings- en rioolrechten. De door het kabinet voorgestelde verlichting van de lokale lasten moet zodanig in de normering worden ingepast dat ook een artikel 12-gemeente zonder financieel nadeel in staat is de lastenverlichting aan haar burgers door te geven door bij een eventuele teruggave van een bedrag per aanslag uit te gaan van het oorspronkelijke tarief exclusief teruggave.
3. de Raad ziet gevaren in het handhaven van een (te) hoge norm voor de toelating tot de artikel 12-procedure. Onderzocht moet worden of over enige jaren kan worden overgegaan tot een lagere norm, dan wel tot een norm die rekening houdt met de specifieke omstandigheden van de desbetreffende gemeenten. Intussen dient de norm met enige souplesse te worden toegepast indien een gemeente buiten haar schuld in financiële problemen is gekomen.
4. de berekening van het OZB-normtarief voor 1998 van *f* 20,- per *f* 5.000,- is in lijn met de huidige aanpak en heeft de instemming van de Raad.

5. de actualisering van de normtarieven voor volgende jaren dient te worden bekend gemaakt in de juni-circulaire, berekend aan de hand van cijfers van de laatst beschikbare monitor.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

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

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