

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
De heer J.W. Remkes  
De minister van Financiën  
De heer drs. G. Zalm  
De staatssecretaris van Financiën  
De heer drs. J. Wijn

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	2005-0000070014	Rfv2005057828	3 juni 2005
Inlichtingen bij	Dossier/volgnummer	Doorkiesnummer	
G.A. van Nijendaal	55817B-004	070-4267232	
Onderwerp			
Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven)			

Geachte heren Remkes, Zalm en Wijn,

U vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen te adviseren over het wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen. Dit wetsvoorstel bevat tevens het voorstel de overige OZB-tarieven te maximeren. De Raad heeft al in een eerder stadium op eigen initiatief een advies uitgebracht over de Hoofdlijnenbrief.<sup>1</sup> De Raad maakt graag van deze gelegenheid gebruik u van aanvullend advies te dienen.

#### *Procedureel*

De adviesaanvraag met het verzoek om voor 27 mei 2005 te adviseren bereikte de Raad eerst op 2 mei 2005. Daarmee werd de adviesprocedure voor de Raad onder grote druk gezet. De Raad acht het voorliggende wetsvoorstel van echter zodanig groot belang dat hij een uiterste inspanning heeft gedaan binnen de gestelde termijn te reageren. Een geringe termijnoverschrijding bleek evenwel onvermijdelijk, in het belang van een evenwichtige advisering.

#### *Samenvatting en conclusies*

##### Motivering en onderbouwing

*De Raad stelt vast dat het feit dat de huidige OZB irritatie met zich brengt, juist een van de beoogde effecten van deze plaatselijke belasting is. Deze draagt bovendien bij aan een beperkte stijging van de lokale lasten. In afwijking van de gangbare beeldvorming is de feitelijke stijging van de OZB-opbrengst – gelet op de achterliggende ontwikkelingen – eerder gematigd dan buitensporig te noemen.*

*De Raad meent dat de afschaffing van de OZB-gebruikersheffing op woningen een beperkt effect heeft op de armoedeval. Huishoudens met een minimuminkomen profiteren niet van afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen. De regering geeft geen*

---

<sup>1</sup> TK 29 200 B, nr. 11.

*feitelijke onderbouwing van de beweerde gunstige gevolgen voor loonmatiging en de nationale concurrentiepositie.*

*De Raad stelt vast dat het afschaffen van de OZB-gebruikersheffing op woningen de bestuurlijke afweging bij beslissen over, betalen voor en genieten van door gemeenten aangeboden voorzieningen verzwakt. Dit doet afbreuk aan de ook door de huidige regering uitgesproken bekostigingsvoorkeur. Daarbij staan eigen belastingen van gemeenten als financieringsbron voorop. Dit is een van de fundamentele uitgangspunten van de financiële verhouding. Het wetsvoorstel beperkt de rol van de eigen belastingmiddelen van gemeenten. Het effect zal zijn dat lokale overheden hun aandacht meer zullen richten op de rijksoverheid als bron van aanvullende middelen, en minder op een goed beheer van de eigen financiële huishouding.*

*De Raad concludeert dat de effecten van afschaffing van de OZB-gebruikersheffing op woningen veel groter zijn dan de memorie van toelichting aangeeft. De handelingsvrijheid van gemeenten (autonomie) en de bufferfunctie van het eigen belastinggebied worden aanzienlijk beperkt. Dit maakt de afhankelijkheid van de gemeenten van het Rijk groter.*

*De vormgeving van de maximering van de OZB-tarieven heeft als gevolg dat de stijging van het OZB-tarief bij gemeenten met een tarief onder het rekentarief zal doorgaan en dat de overige gemeenten (met een tarief boven het rekentarief) zullen kiezen voor de maximaal toegestane tariefstijging.*

*De Raad verwacht als gevolg van de wetsvoorstellen een stijging van de riool- en reinigingsrechten, door het verder kostendekkend maken van de betaling voor deze voorzieningen en het optimaliseren van de kostentoe rekening. Ook andere lokale belastingen, hoe beperkt hun opbrengst ook is, zullen extra stijgen. Voor een deel is dat een onbedoeld effect.*

#### Herverdeeleffecten

*Op basis van de (weliswaar indicatieve) in kaart gebrachte herverdeeleffecten van het wetsvoorstel constateert de Raad dat zich onder de nadeelgemeenten relatief veel GSB-gemeenten en (voormalige) artikel 12-gemeenten bevinden. Onder de voordeelgemeenten bevinden zich juist relatief veel woongemeenten met een goede sociale structuur en zonder centrumfunctie. De Raad is zich er van bewust dat als gevolg van de overgangsregeling geen enkele gemeente er reëel op achteruit gaat. De financiële armslag van een groep gemeenten die in algemene zin bekend staan om hun grote problemen wordt evenwel drastisch beperkt. Voordeelgemeenten ontvangen anderzijds meer geld dan zij in het verleden van hun burgers wensten te vragen. Dit maakt duidelijk dat de voorstellen een optimale allocatie van (gemeentelijke) middelen doorkruisen.*

*Door het inzetten van het accres van het gemeentefonds voor het opvangen van negatieve herverdeeleffecten wordt weliswaar voorkomen dat gemeenten er reëel op achteruitgaan,*

*maar daarmee ontbreekt het veel van deze gemeenten aan enige financiële ruimte voor het compenseren van uitgavenstijgingen die worden afgedwongen door algemene ontwikkelingen. Daarbij constateert de Raad dat de exacte uitwerking van de overgangsregeling nog veel vragen oproept.*

#### Effecten maximering

*De Raad concludeert dat het wetsvoorstel ten onrechte voorbij gaat aan het effect dat een bovengemiddelde waardeontwikkeling van inliggende onroerende zaken bij een gemeente heeft op de uitkering uit het gemeentefonds. Gemeenten kunnen die wegvallende inkomsten in veel gevallen niet compenseren. Het wetsvoorstel doorkruist daarmee de basisfilosofie van de bestaande financiële verhouding.*

*Naast het wegvallen van inkomsten uit de OZB-gebruikersheffing op woningen worden gemeenten wel geconfronteerd met reële herverdeeeffecten als gevolg van het introduceren van verschillende rekentarieven voor woningen en niet-woningen. Deze herverdeeeffecten zijn naar het oordeel van de Raad niet gebaseerd op de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven of op kostenverschillen tussen gemeenten. De herverdeeeffecten zijn daarmee naar het oordeel van de Raad niet te rechtvaardigen en ondermijnen daarmee het huidige verdeelstelsel.*

*De Raad stelt vast dat bij de praktische uitwerking van de maximale stijging van OZB-tarieven nogal wat kanttekeningen zijn te plaatsen. De vaststelling van de maximale stijging is enigszins arbitrair, zij is nadelig voor gemeenten met een minder dan gemiddelde groei van het aantal woningen en leidt tot een hoop extra bureaucratie.*

*De Raad meent dat een al te strikte interpretatie van de hardheidsclausule zal leiden tot problemen bij gemeenten. Zeker in de eerste jaren is enige soepelheid geboden, omdat gemeenten de stijging van de OZB-opbrengst al vaak voor meer dan één jaar hebben ingeboekt. Ook vraagt de Raad aandacht voor een sluitende procedure voor het indienen van de aanvraag tot ontheffing en de begrotingsprocedure. Voor 2006 voorziet de Raad grote praktisch problemen, omdat op plaatselijk niveau op het moment van de begrotingsvoorbereiding nog veel onduidelijk is.*

#### Conclusie

*De Raad stelt vast dat de voorstellen van het kabinet tot afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven niet of nauwelijks zijn onderbouwd. De door de regering beoogde effecten zullen zich niet of nauwelijks voordoen. Het wetsvoorstel wordt op tal van onderdelen nog gekenmerkt door grote onduidelijkheden. De effecten van de voorstellen lijken onvoldoende doordacht en zijn in elk geval niet inzichtelijk gemaakt.*

*De Raad komt dan ook los van de principiële bezwaren tot de conclusie, dat het onverantwoord is op dit moment tot invoering van het wetsvoorstel over te gaan.*

*Van belang is ten slotte dat het standpunt van de regering over het advies van de commissie Eenhoorn nog ontbreekt. Zonder op dit moment een inhoudelijk oordeel over deze voorstellen te willen geven, stelt de Raad wel vast dat het na elkaar afschaffen van het OZB-gebruikersdeel op woningen en het daarna weer invoeren van mogelijke nieuwe belastingen leidt tot twee herverdeelmomenten. De Raad acht dit onwenselijk.*

## **1. Inleiding**

De Raad heeft in eerdere adviezen zijn standpunt over een gehele of gedeeltelijke afschaffing van de OZB op woningen kenbaar gemaakt.<sup>2</sup> De Raad kwam op grond van principiële overwegingen tot de conclusie dat de kabinetsvoornemens ertoe leiden dat het overblijvende gemeentelijk belastinggebied niet voldoende is voor het vervullen van de noodzakelijke functies binnen de bestuurlijke en financiële verhoudingen. De Raad oordeelde dan ook negatief over de voorstellen.

De Raad constateert nu dat hij in zijn oordeel niet alleen staat. De Raad van State komt tot een vernietigend oordeel over het wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen.<sup>3</sup> Het Congres van Lokale en Regionale Overheden (CLRAE) van de Raad van Europa komt tot de conclusie dat inkrimping van het eigen belastinggebied Nederland “in conflict” komt met het door Nederland ondertekende Europese Handvest inzake lokale autonomie. Ondanks deze kritiek houdt U vast aan uw voornemens.

De Raad blijft bij zijn principiële afwijzing van deze voornemens. De Raad acht het weinig zinnig de eerder gegeven tegenargumenten te herhalen. De Raad benadrukt echter dat bij een voornemen dat zo diep ingrijpt in de financiële verhoudingen het van het grootste belang is dat de onderbouwing van de voorstellen deugdelijk is en dat goed inzicht bestaat in alle relevante effecten van de voorstellen. In dit advies beperkt de Raad zich daarom tot de onderbouwing en praktische consequenties van uw voornemens. Bij de beoordeling van de voorstellen laat de Raad zich leiden door de vraagstelling: Wat zijn de veronderstelde effecten van de voorstellen, in hoeverre zullen zich die voordoen en welke andere effecten zullen naar verwachting optreden? En hoe dienen die effecten te worden beoordeeld in het licht van de uitgangspunten van de financiële verhouding?

### **1.1 Opbouw**

In hoofdstuk 2 bespreekt de Raad de hoofdmotieven en de onderbouwing van het wetsvoorstel en de daarbij veronderstelde effecten. In hoofdstuk 3 gaat hij in op de gevolgen voor de besluitvorming over de financiële huishouding van gemeenten. Het wetsvoorstel zal ook gevolgen hebben voor de overige OZB-tarieven en de andere

<sup>2</sup> Advies afschaffing OZB op woningen; 27 november 2002, Rfv2002098122 en Advies afschaffing gebruikersdeel onroerende zaakbelasting op woningen; 26 januari 2004, Rfv200452381.

<sup>3</sup> TK 30 096, nr. 5.

heffingen en rechten die gemeenten heffen. Deze worden in hoofdstuk 4 beschreven. De afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen, de verdeling, de herverdeeleffecten en de overgangsregeling staan in hoofdstuk 5 centraal. Het effect van de maximering van de overige OZB-tarieven op de algemene uitkering, zowel de concrete invulling van de maxima als de rekentarieven en de herverdeeleffecten die als gevolg daarvan optreden worden in hoofdstuk 6 becommentarieerd. De berekening van de maximale tariefstijging komt in hoofdstuk 7 aan de orde. In hoofdstuk 8 worden opmerkingen geplaatst bij zowel de voorwaarden als de procedure van de ontheffingsheffingsclausule. In het slothoofdstuk geeft de Raad een paar algemene conclusies.

## **2. Motivering van het wetsvoorstel**

Zoals ook de Raad van State aangeeft wordt in de memorie van toelichting niet nader stilgestaan bij de motieven die destijds golden bij de invoering van de OZB.<sup>4</sup> Bij een wetsvoorstel dat zo diep ingrijpt in de gemeentelijke financiën acht de Raad dit onaanvaardbaar. Feitelijk worden maar twee motieven genoemd de irritatie en het doorkruisen van het sociaal-economische beleid.

### **2.1 Irritatie**

In de memorie van toelichting bij het nu voorliggende wetsvoorstel wordt als belangrijkste motief voor het afschaffen van het gebruikersdeel OZB op woningen genoemd dat het een belasting is die irritatie bij burgers oproept. Ook wordt gesteld dat burgers en bedrijven terecht klagen over de mate waarin de OZB-tarieven stijgen.

De Raad ontkent niet dat de OZB een belasting is die irritatie oproept. Vrijwel geen enkele belasting is populair. De OZB-heffing is een zichtbare en voelbare belasting. De irritatie ligt in de aard van de OZB besloten en wordt gezien als een van de waarborgen tegen lichtvaardige uitgaven door gemeenten.<sup>5</sup> Vanuit een oogpunt van een gematigde lastenontwikkeling verdient een belasting waarvan tariefverhogingen verzet oproepen juist de voorkeur.

Het is overigens zeer de vraag of de irritatie door het afschaffen van het gebruikerdeel van de OZB op woningen zal afnemen. De irritatie wordt in de praktijk vooral opgeroepen door de herwaardering van onroerende zaken. Bezwaar en beroep richten zich hoofdzakelijk tegen WOZ-beschikkingen, niet tegen OZB-aanslagen. In de beeldvorming worden beide echter aan elkaar gelijkgesteld. De OZB is immers de meest in het oog springende belasting. Regelmatige vaststelling van de WOZ-waarde blijft echter ook na afschaffing

---

<sup>4</sup> TK 30 096, nr. 5

<sup>5</sup> De Raad van State wijst in haar advies naar de motieven zoals die bij invoering van de OZB naar voren zijn gebracht. TK 30 096, nr. 5.

van het gebruikersdeel van de OZB op woningen nodig, aangezien deze de grondslag vormt van diverse andere belastingen van gemeenten, waterschappen en het Rijk. De irritatie zal zich naar verwachting ook meer gaan richten op de gevolgen die de WOZ waardering heeft voor de heffing van de overige hier bedoelde belastingen.

De Raad acht de opvatting dat burgers en bedrijven terecht klagen over de lastenstijging van de OZB ongenueanceerd. De werkelijke stijging van de OZB-tarieven is veel minder sterk dan veelal wordt beweerd.<sup>6</sup> Daarbij doen de sterkste stijgingen zich vooral voor bij gemeenten die het zich in het verleden konden permitteren lage tarieven te hanteren, omdat zij gelet op hun kosten een onevenredige hoge algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvingen. Als gevolg van de meer kostengeoriënteerde verdeling die sinds 1997 zijn intrede heeft gedaan en de herverdeling die daaruit voortvloeit zijn deze gemeenten na enige tijd overgegaan tot verhoging van de OZB-tarieven. In wezen is er dus sprake van een inhaalslag in die gemeenten. Grote tariefstijgingen blijven ook na invoering van het wetvoorstel mogelijk. Veel gemeenten met tarieven onder het rekentarief gaan in hun meerjarenbegroting uit van de noodzaak van een stijging van de OZB-tarieven die ruim boven de inflatie ligt.

Daarbij heeft het Rijk taken en risico's aan gemeenten overgedragen, met de aanname dat gemeenten die taken voor minder geld kunnen uitvoeren en daarmee bezuinigingen en risico's op de gemeenten afgewenteld. Tegelijkertijd verwachten ook burgers veel van gemeenten als het gaat om zorg, veiligheid, kwaliteit van de openbare ruimte, enz. In die afweging hebben sommige gemeenten gemeend het niet onredelijk te vinden daarvoor ook een offer van de burger te vragen.

*De Raad stelt vast dat de door de huidige OZB opgeroepen irritatie juist een van de beoogde effecten is en bijdraagt aan een beperkte lokale lastenontwikkeling. Na afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen zal de irritatie van de burger zich gaan richten op de gevolgen die de periodieke herwaardering van onroerende zaken heeft op de overige verschuldigde belastingen. De Raad wijst er op dat de feitelijke stijging van de OZB gelet op de achterliggende ontwikkelingen eerder gematigd is te noemen.*

#### *Betrokkenheid burgers*

Een aanzienlijk deel van de burgers zal niet langer in de heffing van OZB worden betrokken. Voor die burgers is er dus geen sprake meer van een afweging tussen belastingoffer en plaatselijk voorzieningenniveau. Dit wordt ook als reden genoemd om de stijging van de resterende OZB-tarieven aan banden te leggen. Het wetsvoorstel is in dat opzicht ook niet consistent.

Veel relevanter dan de vraag of er wel of geen verband kan worden aangetoond tussen de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen en de omvang van de lokale belastingen, is de

---

<sup>6</sup> M.A. Allers, C. Hoeben en E. Gerritsen ,Gemeentelijke woonlasten; feiten en beleidsontwikkelingen. B&G april 2005.

vraag in hoeverre de keuze van burgers invloed heeft op de hoogte van belastingen en het voorzieningenniveau. Het schaarse onderzoek dat op dit terrein is gedaan toont aan dat kiezers de lokale belastingtarieven wel degelijk kunnen beïnvloeden, terwijl lokale bestuurders bij het vaststellen van die tarieven rekening houden met mogelijke electorale gevolgen.<sup>7</sup>

## 2.2

### **Sociaal-economisch beleid**

Het beoogde effect van de wetswijziging is zowel lastenverlichting op lokaal niveau als beheersing van de lokale lasten. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten inkomensbeleid voeren en daarmee het sociaal-economische beleid van de rijksoverheid doorkruisen. Het gemeentelijke kwijtscheldingsbeleid heeft een ongunstige werking op de arbeidsmarkt, door het bestaan van de zogenaamde armoedeval. Lokale lastenontwikkelingen worden geacht consequenties te hebben op de concurrentiepositie van Nederland, omdat de gematigde loonontwikkeling ondergraven wordt door de ontwikkeling van de lage lasten.

#### *Lastenverlichting/inkomenseffecten/armoedeval*

De lokale lastenverlichting belast volgens het wetsvoorstel de rijksbegroting. Er is dus slechts sprake van een lastenverschuiving. Daarbij komt de lastenverlichting juist niet terecht bij de huishoudens met een minimuminkomen. Deze profiteren niet van afschaffing van de het gebruikersdeel van de OZB op woningen (paragraaf 5).

De bijdrage van de OZB aan de op lokaal niveau veroorzaakte armoedeval is klein en de bijdrage aan de totale armoedeval (inclusief niet-gemeentelijke regelingen) valt te verwaarlozen. Voor het verkleinen van de armoedeval ligt het meer voor de hand de kwijtschelding van lokale belastingen zelf af te schaffen.<sup>8</sup> Afschaffing van kwijtschelding heeft echter evenals het wetsvoorstel een nadelig effect op de koopkracht van huishoudens met een minimuminkomen.

Sommige huishoudens hebben in het geheel geen profijt van de afschaffing van de gebruikersheffing op woningen, maar zullen wel worden geconfronteerd met een lastenstijging, doordat gemeenten hun rioolrechten en reinigingsheffingen kostendekkend maken.

#### *Loonmatiging en concurrentiepositie*

Een ander verondersteld effect van de stijging van de OZB-tarieven is dat zij negatieve consequenties heeft voor het klimaat om lonen te matigen en daarmee de concurrentiepositie op peil te houden. Aangezien de bijdrage van de OZB aan de inflatie verwaarloosbaar is, kan een dergelijke ondermijning van het loonmatigingsklimaat niet op feiten zijn gebaseerd. De bij voortdoring (ook) door het kabinet geuite kritiek op de

<sup>7</sup> M.A. Allers en J.P. Elhorst, Zit er een rem op de lokale lasten?, *ESB*, 8 april 2005.

<sup>8</sup> Het is dan ook de vraag waarom kwijtschelding van andere gemeentelijke (en waterschaps-) belastingen buiten schot zou moeten blijven.

vermeende sterke stijging van de lokale lasten draagt hier naar de mening van de Raad meer aan bij.<sup>9</sup>

*De Raad stelt vast dat de bijdrage van de voorgestelde wetgeving aan het verminderen van de armoedeval beperkt is en dat huishoudens met een minimuminkomen niet profiteren van afschaffing van de gebruikersheffing op woningen. Enige feitelijke onderbouwing van het beweerde effect op de loonmatiging en de concurrentiepositie ontbreekt.*

### 2.3

#### **De voorkeursvolgorde**

In de memorie van toelichting wordt de algemene uitkering gelijkgesteld met lokale belastingen. Hiermee negeert het wetsvoorstel de sinds jaar en dag geldende voorkeursvolgorde bij de financiering van gemeentelijke uitgaven. Dit is een van de fundamentele principes die aan de financiële verhoudingen ten grondslag liggen.

Om tegemoet te kunnen komen aan regionale verschillen in de voorkeur voor gemeentelijke voorzieningen is het van belang dat gemeentebestuurders niet alleen kunnen beslissen welke voorzieningen worden aangeboden, maar ook dat zij de aard en de omvang van die voorzieningen kunnen afwegen tegen het voor de financiering van die voorzieningen noodzakelijke belastingoffer.

Ervaringen in het buitenland tonen naar de mening van de Raad overtuigend aan dat een beperking van het lokale belastinggebied leidt tot een geringere betrokkenheid van burgers bij lokale verkiezingen, een geringere financiële discipline bij decentrale overheden, en leiden tot een neiging tot het vergroten van financiële claims op de centrale overheid.<sup>10</sup>

*De Raad stelt vast dat door het afschaffen van de gebruikersheffing van de OZB de bestuurlijke afweging tussen beslissen, betalen en genieten wordt verzwakt. Daarmee wordt afbreuk gedaan aan de bekostigingsvoorkeur, een van de fundamentele uitgangspunten van de financiële verhouding. Het effect zal zijn dat lokale overheden hun aandacht meer zullen richten op de rijksoverheid en minder op de eigen financiële huishouding.*

### 3.

#### **Effect op de financiële huishouding van gemeente**

In de memorie van toelichting staat dat het eigen belastinggebied ook na afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen voldoende substantieel blijft, omdat het

<sup>9</sup> De opbrengst van rijksbelastingen op onroerende zaken (het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting en de overdrachtsbelasting) stijgen overigens sterker dan de opbrengst van de OZB. Het tarief van de overdrachtsbelasting wordt in tegenstelling tot die van de OZB niet neerwaarts bijgesteld bij een herwaardering. Dat gebeurt wel bij het eigenwoningforfait, maar dit wordt jaarlijks verhoogd met een percentage dat verband houdt met de huurstijging, waardoor de opbrengst van het eigenwoningforfait dit jaar sterker stijgt dan die van de OZB.

<sup>10</sup> Hoofdstuk 6 Jaarboek Overheidsfinanciën 2005, Allers, Gerritsen en Hoeben.



aandeel van de gemeentelijke heffingen in de totale inkomsten dan nog circa 15 procent bedraagt (paragraaf 1.1). Dit cijfer zegt echter weinig over de omvang van het lokale belastinggebied, aangezien de bestemmingsheffingen (met name riool- en reinigingsrechten) hierbij zijn inbegrepen.

De onroerendezaakbelastingen zijn de enige gemeentelijke belastingen met een omvang van enige betekenis. De opbrengst van de OZB bedraagt acht procent van de gemeentelijke inkomsten.<sup>11</sup> Dat betekent dat een uitgavenverhoging van één procent gepaard moet gaan met een tariefverhoging van de OZB van maar liefst 12 procent. Dit wordt wel het vliegwieleffect genoemd. Afschaffing van het gebruikersdeel op woningen zal het vliegwieleffect nog aanzienlijk versterken. Wanneer gemeenten straks om eigen beleid te bekostigen hun uitgaven met één procent willen verhogen, moeten zij hun ozb-tarieven verhogen met 18 procent. Dit beperkt de gemeentelijke autonomie bij begrotingszaken in sterke mate.

Het gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen is dat de buffer om financiële risico's en onvolkomenheden in het verdeelsysteem van het gemeentefonds op te vangen, minder wordt, terwijl versterking van de bufferfunctie van de lokale belastingen juist gewenst is. Het verdeelstelsel van het gemeentefonds is globaal, en verevent niet alle kostenverschillen tussen gemeenten. De financiële risico's voor gemeenten nemen al enkele jaren toe, onder meer doordat zij extra verantwoordelijkheden hebben gekregen en gaan krijgen (Wet werk en bijstand, onderwijshuisvesting, Wet maatschappelijke ontwikkeling).

Volgens de memorie van toelichting wordt de bufferfunctie van de OZB door het wetsvoorstel evenwel niet aangetast, omdat de voorgestelde maximumtarieven zo zijn gekozen dat geen enkele gemeente geconfronteerd wordt met een daling van de OZB-opbrengsten (paragraaf 2.1). De Raad acht dit een onhoudbare stelling. Dat zou betekenen dat gemeenten met tarieven die al in de buurt liggen van die maximumtarieven kennelijk geen buffer nodig hebben. Bovendien tasten ook de maxima die aan tariefstijgingen boven het rektarief worden gesteld de bufferfunctie aan.

*De Raad concludeert dat het effect van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen veel groter is dan memorie van toelichting aangeeft. De handelingsvrijheid van gemeenten en de bufferfunctie van lokale belastingen om tegenvallers op te vangen worden aanzienlijk beperkt. Dit leidt ertoe dat de afhankelijkheid van het Rijk groter wordt.*

---

<sup>11</sup> In 2005 3.489 miljoen euro op een totaal aan inkomsten van 42.539 miljoen euro (bron: CBS).

#### 4.

#### **Effect op de overige OZB-tarieven en eigen inkomsten**

##### *De OZB-tarieven*

Hiervoor is al opgemerkt dat gemeenten waarvan het tarief ligt onder het rekestarief, in hun meerjarenbegroting uitgaan van de noodzaak van een stijging van de OZB-tarieven die ruim boven de inflatie ligt.

Gemeenten met OZB-tarieven boven de rekestarieven mogen die tarieven jaarlijks slechts beperkt verhogen. Doordat deze begrenzing op jaarbasis werkt is het weinig aantrekkelijk om de tarieven minder dan met de maximale stijging te verhogen. Gemeenten beperken daarmee immers de mogelijkheden voor de jaren erna. Tariefverlagingen (die regelmatig voorkomen, vooral in gemeenten met hoge tarieven) zijn niet meer te verwachten. Hiermee wordt een opwaartse druk op de tarieven ingebouwd. Dit zou voorkomen kunnen worden door het niet volledig benutten van de maximale tariefstijging te belonen met het recht in een later jaar de tarieven sterker dan het maximum te verhogen. Hierdoor wordt de systematiek echter aanzienlijk ingewikkelder

*Het effect van de wijze waarop de maximering van de tarieven is vormgegeven leidt er toe dat de tariefstijging bij gemeenten onder het rekestarief zal doorgaan en dat de overige gemeenten boven het rekestarief zullen kiezen voor de maximaal toegestane tariefstijging.*

##### *De overige eigen inkomsten*

Een deel van de gemeenten zal als gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven moeten zoeken naar andere dekkingsmiddelen om de begroting sluitend te krijgen. In de eerste plaats zullen gemeenten noodgedwongen de dekkingsgraad van hun riool- en reinigingsrechten maximaliseren. De compensatieregeling voor de verloren OZB-inkomsten gaat daar ook vanuit. De druk om de kostentoe rekening aan riool- en reiniging verder te optimaliseren zal echter verder toenemen. De nieuwe bestemmingsheffing voor de zorgplicht voor gemeentelijke watertaken zal naar verwachting deze tendens versterken<sup>12</sup>.

Ook zullen gemeenten in veel gevallen er niet aan ontkomen de overige gemeentelijke heffingen en retributies te verhogen om inkomensverlies nog enigszins te beperken. De Raad voorziet dat dit weer zal leiden tot verdergaande discussies over deze heffingen en retributies en de roep om deze te beperken dan wel af te schaffen. De toeristenbelasting en de hondenbelasting lijken daarbij al ter discussie te staan.

De Raad is van mening dat deze discussie echter dient plaats te vinden in het kader van een meer algemene beschouwing over de omvang en wenselijkheid van het gemeentelijk belastinggebied. De Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied, beter bekend als Commissie-Eenhoorn, heeft daarvoor een eerste aanzet gegeven.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> TK 29 428.

<sup>13</sup> Lokale belastingen: meer, beheerst!; Advies Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied; Den Haag mei 2005.

*De Raad verwacht als gevolg van de wetsvoorstellen een stijging van de riool- en reinigingsrechten als gevolg van het verder kostendekkend maken en het optimaliseren van de kostentoerekening. Ook de andere lokale belastingen, hoe beperkt in omvang ook, zullen toenemen. Voor een deel is dat een onbedoeld effect.*

## **5. De afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen.**

### **5.1 De verdeling**

De inkomsten die gemeenten derven door afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen wordt vergoed via een verhoging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

Het compensatiebedrag van 977 miljoen euro wordt via het gemeentefonds verdeeld door aanpassing van de eigeninkomstenmaatstaf. De memorie van toelichting spreekt van “compensatie via het rekestarief” (paragraaf 3). Zoals uit de meicirculaire blijkt wordt bij de verdeling van de compensatie echter ook het bedrag per woonruimte aangepast. Dat is ook de meest geëigende manier, omdat zo het best wordt aangesloten bij de gedeerde inkomsten. Indertijd is echter (op verzoek van de Tweede Kamer) er voor gekozen om de egalisatie van de OZB-capaciteit van woningen voor slechts 80% te laten plaatsvinden via de waarde van de woningen en voor 20% via een bedrag per woonruimte. Daarmee werd afgeweken van het uitgangspunt van kostenoriëntatie voor het cluster eigen inkomsten. *De Raad gaat er vanuit dat bij de verdeling van de compensatie ook het bedrag per woonruimte zal worden aangepast. De Raad acht dit de enig juiste methode om de kostenoriëntatie en het eigen draagkrachtprincipe van het gemeentefonds in stand te houden.*

### **5.2 Herverdeeleffecten**

Als gevolg van de gekozen verdeling van het compensatiebedrag treden herverdeeleffecten op. Voor gemeenten met een tarief boven het rekestarief is de compensatie lager dan de gedeerde belastingopbrengst, voor gemeenten met een tarief onder het rekestarief is de compensatie hoger dan de gedeerde OZB. De in de bijlage van het wetsvoorstel gepresenteerde herverdeeleffecten dienen slechts als illustratie. Niet duidelijk wordt welke gegevens aan deze berekening ten grondslag liggen. De verdeling zal nog worden bijgewerkt op basis van de gegevens 2005.

*Op basis van de weliswaar indicatieve herverdeeleffecten constateert de Raad dat onder de nadeelgemeenten relatief veel GSB-gemeenten en (voormalige) artikel 12 gemeenten zitten. Onder de voordeelgemeenten bevinden zich juist relatief veel woongemeenten met een goede sociale structuur en zonder centrumfunctie. De Raad is er zich van bewust dat de werkelijke herverdeeleffecten anders zullen uitpakken en ook dat als gevolg van de*

*overgangsregeling er geen enkele gemeente reëel op achteruit gaat. Het beeld geeft echter aan dat de reële mogelijkheden voor een grote groep gemeenten die in algemene zin bekend staat om hun grote problemen de komende jaren beperkt is. Tegenover de nadeelgemeenten staan voordeelgemeenten die meer geld krijgen dan zij in het verleden van hun burgers wensten te vragen. Dit maakt duidelijk dat het voorstel een optimale allocatie van voorzieningen doorkruist.*

### 5.3

#### **Overgangsregeling**

Er is voorzien in een tijdelijke overgangsregeling, die er voor zorg moet dragen dat geen gemeente er reëel op achteruit gaat, rekening houdend met inflatie en areaalontwikkeling. Nadeelgemeenten ontvangen enige tijd een suppletie-uitkering die hun nadeel compenseert. De dekking hiervoor wordt gevonden in het afkomen van positieve herverdeeleffecten. Na een onbekend aantal jaren met positieve accessen wordt uiteindelijk een situatie bereikt waarin voor elke gemeente de gedeerde OZB-opbrengst (gecorrigeerd voor inflatie en areaaluitbreiding) kleiner of gelijk is aan het compensatiebedrag uit het gemeentefonds. Dan worden geen suppletie-uitkeringen meer verstrekt. Het komt er dus op neer dat nadeelgemeenten hun nadeel “vergoed” krijgen uit het accres (dat zij anders ook hadden gekregen) en voor een afnemend deel uit een suppletie-uitkering. Dit gaat door tot het compensatiebedrag via de algemene uitkering als gevolg van de jaarlijkse accessen net zo groot is geworden als de gedeerde belastingopbrengst. Feitelijk betekent dit dat nadeelgemeenten gedurende de periode waarin de overgangsregeling geldt geen accres ontvangen. Het accres is echter ook bedoeld voor het opvangen van algemene ontwikkelingen. Voor veel gemeenten betekent dit dat zij voor een groot aantal jaren geen enkele reële financiële ruimte hebben, omdat ze ook de resterende OZB-tarieven niet of nauwelijks kunnen verhogen.

De toelichting op het wetsontwerp maakt niet duidelijk hoe lang de overgangsregeling naar verwachting van kracht blijft. Het lijkt er op dat dit een groot aantal jaren kan zijn. Het is niet duidelijk of de areaalontwikkeling die bij de berekening van de suppletie-uitkering wordt gehanteerd de landelijke groei van het aantal woningen is, of die in de afzonderlijke gemeenten. In de memorie van toelichting wordt op verschillende plaatsen gesproken van de areaalontwikkeling waarbij duidelijk de landelijke ontwikkeling wordt bedoeld (bij de berekening van het compensatiebedrag van 977 miljoen euro en bij de berekening van de maximale tariefstijging boven het rekestarief). De groei van het aantal woningen verschilt echter aanzienlijk tussen gemeenten. Voor het correct berekenen van de suppletie-uitkering zou eigenlijk de areaalontwikkeling van de individuele gemeenten moeten worden gehanteerd. Dit maakt de uitvoering van de regeling echter nog ingewikkelder.

Behalve via een suppletie-uitkering worden gemeenten geacht hun nadeel te compenseren door het kostendekkend maken van hun rioolrechten en reinigingsheffingen. Vermoedelijk wordt de suppletie-uitkering gekort voor het bedrag dat gemeenten op deze manier kunnen

binnenhalen. Hoe dit gebeurt wordt niet vermeld. Hiervoor is het nodig om per gemeente te weten wat de kostendekking is. Hiervoor bestaan echter geen betrouwbare en tussen gemeenten vergelijkbare cijfers. Dit lijkt dan ook een moeilijk begaanbare weg.

*Door het inzetten van het accres voor het opvangen van negatieve herverdeeleffecten wordt weliswaar voorkomen dat gemeenten er reëel op achteruitgaan maar daarmee ontbreekt het veel van deze gemeenten aan enige financiële ruimte voor het compenseren van algemene ontwikkelingen. Daarbij constateert de Raad dat de exacte uitwerking van de overgangsregeling nog veel vragen oproept.*

## 6.

### **Het effect van de maximering van de overige OZB-tarieven op de algemene uitkering**

#### 6.1

##### **Algemeen**

Bij de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt rekening gehouden met de mate waarin gemeenten zelf belasting kunnen heffen. Daartoe bevat het verdeelstelsel een zogeheten eigeninkomstenmaatstaf, die gekoppeld is aan de waarde van de inliggende onroerende zaken.<sup>14</sup> Hoe hoger deze waarde, hoe meer een gemeente wordt geacht zelf in zijn inkomstenbehoeften te kunnen voorzien.

Gemeenten die bij een herwaardering van onroerende zaken een bovengemiddelde waardegroei laten zien, ontvangen minder geld uit het gemeentefonds, omdat zij geacht worden zelf meer te kunnen heffen. Zij kunnen deze lagere uitkering compenseren door meer belasting te heffen. In het wetsvoorstel wordt geheel voorbij gegaan aan dit effect. De maximale jaarlijkse tariefstijging wordt per gemeente aangepast aan de waardeontwikkeling van onroerende zaken. In de memorie van toelichting staat immers het volgende (II, onderdeel D):

“Aldus wordt gewaarborgd dat, behoudens toegestane tariefstijgingen de opbrengsten in het oude en nieuwe tijdvak gelijk blijven.”

“Uitgangspunt hierbij is dat de opbrengsten die gegenereerd kunnen worden gelijk blijven ondanks de waardeontwikkeling”.

Het is niet juist dat gemeenten hun OZB-tarieven na een herwaardering net zo veel zouden moeten verlagen tot de opbrengst gelijk is aan die van het jaar ervoor (afgezien van beleidsmatige verhogingen). Dan wordt immers voorbij gegaan aan de lagere uitkering uit het gemeentefonds

---

<sup>14</sup> De eigeninkomstenmaatstaf bestaat uit naast een deel dat is gekoppeld aan de WOZ-waarde nog uit een bedrag per woonruimte. Destijds is besloten niet de gehele WOZ-waarde maar slechts 80 procent van de waarde van woningen en 70 procent van de waarde van niet-woningen in deze maatstaf te betrekken om gemeenten een belang te geven bij een groei van de waarde van onroerende zaken.

*De Raad concludeert dat het wetsvoorstel ten onrechte voorbij gaat aan het effect dat een bovengemiddelde waardeontwikkeling bij een gemeente heeft op de uitkering uit het gemeentefonds. Gemeenten kunnen die wegvallende inkomsten in veel gevallen niet compenseren. Het wetsvoorstel doorkruist daarmee de basisfilosofie van de bestaande financiële verhouding.*

## 6.2

### **De concrete invulling van de maximumtarieven en rekentarieven**

#### *Hoogte van de maxima*

Bij de keuze van de maximumtarieven lijkt sprake te zijn van een misverstand. In de memorie van toelichting staat vermeld (paragraaf 2.1):

“De hoogte van de in de wet vastgelegde maximum OZB-tarieven is bewust zodanig bepaald dat geen enkele gemeente door de introductie van maximumtarieven geconfronteerd wordt met een daling van de OZB-opbrengsten”

Hier wordt gesproken van OZB-opbrengsten wat de mogelijkheid zou inhouden dat gemeenten wel de onderlinge verhouding tussen de tarieven aanpassen. In paragraaf 3 staat echter dat het maximumtarief op het niveau van het hoogste gemeentelijke OZB-tarief is gesteld.

Uit tabel 1 blijkt echter dat de voorgestelde maximumtarieven niet lager liggen dan de hoogste tarieven die in 2005 worden gehanteerd.

Tabel 1. Maximumtarieven conform wetsvoorstel en hoogste tarieven in 2005 (per 2.500 waarde)

	Maximum in wetsvoorstel	Hoogste tarief in 2005 <sup>a</sup>
Eigenaar woning	6,62	5,22
Eigenaar niet-woning	8,29	10,17
Gebruiker niet-woning	6,68	8,21

<sup>a</sup> Omgerekend naar tarief per 2.500 euro waarde van onroerende zaken.

Bron: COELO

De memorie van toelichting geeft wel aan dat de maximumtarieven in enkele gevallen lager zijn dan de door de gemeenten thans gehanteerde feitelijke tarieven, maar dit zou het gevolg zijn van het optrekken van de heffingseenheid van 2.268 euro naar 2.500 euro. Door de waarde van de tariefeenheid te verhogen gaan de tarieven echter omhoog, en niet omlaag, zoals de memorie ten onrechte suggereert. Ook na omrekening van alle tarieven naar eenheden van 2.500 euro bestaan er thans tarieven die boven de voorgestelde maximumtarieven liggen, zoals tabel 1 laat zien.

*Onderlinge verhouding maxima*

In de memorie van toelichting staat (paragraaf 1.1):

“Bij het bepalen van de uiteindelijke hoogte van de maximumtarieven is uitgegaan van de geldende verhouding tussen de resterende drie OZB-grondslagen.”

Wat dit concreet betekent is onduidelijk. Thans mag het OZB-tarief voor eigenaren ten hoogste 125 procent bedragen van het tarief voor gebruikers. In het wetsvoorstel ligt deze verhouding voor de maximumtarieven (en de rektarieven) iets lager, maar wel ongeveer op het gemiddelde niveau dat in de praktijk wordt gekozen (tabel 2).

Dat laatste geldt echter niet voor de verhouding van het eigenarentarief voor niet-woningen en dat voor woningen. Het in het wetsvoorstel gepresenteerde maximumtarief voor eigenaren van niet-woningen bedraagt slechts 125 procent van dat voor woningen, het landelijk gemiddelde bedraagt echter 167 procent.

Hetzelfde geldt voor de verhouding van de corresponderende rektarieven. Dit impliceert op termijn een aanzienlijke lastenverschuiving van eigenaren van niet-woningen naar eigenaren van woningen. Het waarom van deze verandering wordt niet toegelicht.

Tabel 2. Onderlinge verhouding maximumtarieven conform wetsvoorstel en gemiddelde verhouding in 2005

	Wetsvoorstel	2005
Eigenaar/gebruiker niet-woning * 100%	124,1	124,3
Niet-woning/woning eigenaar * 100%	125,1	167,2

Bron: COELO

Hier komt bij dat gemeenten in de toekomst hun tarieven nog maar beperkt zullen kunnen aanpassen als na een nieuwe waardevaststelling van onroerende zaken de aandelen van woningen en niet-woningen in de OZB-opbrengst dreigen te veranderen. Als de trend doorzet dat woningen aanzienlijk sterker in waarde stijgen dan niet-woningen, verschuiven hierdoor de lasten ten nadele van eigenaren van woningen. Dit gaat in tegen het kabinetsdoel de lasten voor de burgers te verlagen.

*De Raad constateert dat zowel de hoogte van als ook de verhoudingen tussen de maximumtarieven en de rektarieven verschillen laten zien met de werkelijke tarieven. De reden hiervoor is niet duidelijk. Uitgaande van de genoemde tarieven zullen sommige gemeenten hun tarieven in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting stelt wel degelijk moeten aanpassen. Het effect van de gehanteerde rektarieven betekent op termijn een aanzienlijke lastenverschuiving van eigenaren van niet-woningen naar eigenaren van woningen. Dit komt in de memorie van toelichting niet ter sprake.*

### 6.3

#### **Herverdeeeffect door introductie van nieuwe rektarieven**

##### *Het effect van het hogere rektarieef voor niet woningen*

Het gewogen gemiddelde van de voorgestelde rektarieven bedraagt 4,61 euro per 2.500 euro waarde.<sup>15</sup> Dat is 19 cent hoger dan het huidige rektarieef (4,01 per 2.268 waarde, ofwel 4,42 euro per 2.500 waarde). Dat de rektarieven hoger komen te liggen wordt niet in de memorie van toelichting vermeld, laat staan de reden voor deze verhoging. Het gewicht van de eigeninkomstenmaatstaf neemt hierdoor toe. Dat is nadelig voor gemeenten met een bovengemiddelde waarde van onroerende zaken.

Doordat voor niet-woningen een hoger rektarieef gaat gelden dan voor woningen, zien gemeenten met veel bedrijven hun algemene uitkering uit het gemeentefonds dalen, terwijl gemeenten met weinig bedrijvigheid een hogere algemene uitkering ontvangen. Aan dit herverdeeeffect wordt in de memorie van toelichting echter in het geheel geen aandacht besteed, laat staan dat het wordt gekwantificeerd.

##### *Het effect van verschillende rektarieven voor woningen en niet woningen*

De Raad stelt vast dat het introduceren van verschillende rektarieven niet strijdig is met de uitgangspunten van de Financiële verhoudingswet. In de huidige situatie konden gemeenten binnen de wettelijke randvoorwaarden hun eigen belastingmix tussen eigenaren en gebruikers en woningen en zakelijk gerechtigden vaststellen. Het is niet onlogisch om in lijn met de verschillende maxima nu ook verschillende rektarieven te willen hanteren. De verschillen geven immers ook het verschil in capaciteit weer die een gemeente heeft om bij een bepaald rektarieef in de eigen middelen te voorzien. Tegen een gemiddeld hoger tarief voor niet-woningen vergaart een industriegemeente ook meer inkomsten. Ook hier is het probleem dat door de maximering van de tarieven gemeenten een lagere algemene uitkering niet altijd meer kunnen compenseren door een hogere OZB-opbrengst. De Raad stelt vast dat het voorstel daarmee de bestaande financiële verhouding ondermijnt. Een oplossing voor dit probleem maakt het voorstel echter nog ingewikkelder. De herverdeeeffecten die nu als gevolg van deze onvolkomenheid optreden zijn naar de opvatting van de Raad onbedoeld. Zij zijn namelijk niet gerelateerd aan de mogelijkheid eigen inkomsten te verwerven of aan kostenverschillen.

*Het herverdeeeffect dat ontstaat doordat de rektarieven voor niet woningen hoger zijn dan voor woningen zijn naar het oordeel van de Raad niet gebaseerd op de mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven of op kostenverschillen tussen gemeenten. Daarmee ondermijnen de voorstellen het huidige verdeelstelsel.*

---

<sup>15</sup> Berekend als rektarieef eigenaar woning \* (1+ rektarieef eigenaar niet-woning / rektarieef gebruiker niet-woning) \* aandeel woningen in WOZ-waarde + ( rektarieef eigenaar niet-woning + rektarieef gebruiker niet-woning)\* aandeel niet-woningen in WOZ-waarde. Ofwel:  
 $2,43 * (1 + 3,04/2,45) * 0,80 + (3,04 + 2,45) * 0,20$ .



## 7.

### Maximale tariefstijging

Gemeenten mogen een OZB-tarief dat beneden het relevante maximum ligt, maar boven het rekestarief, slechts beperkt verhogen. Het maximale stijgingspercentage is gelijk aan de trendmatige groei van het BBP, na correctie voor inflatie en verminderd met de areaalontwikkeling. Hierbij geldt nog het voorbehoud dat een waarde­stijging van de heffingsgrondslag door hertaxatie niet tot een hogere stijging mag leiden dan in de vorige zin vermeld (zij het dat een eventuele hogere stijging pas in het jaar erop wordt gecorrigeerd, omdat de definitieve waardcijfers niet eerder beschikbaar zijn). In feite wordt de BBP-groei dus gecorrigeerd voor de areaalontwikkeling en twee soorten prijsstijgingen: de inflatie (prijsontwikkeling van de Nationale Bestedingen, ofwel pNB) en de stijging van de waarde van onroerende zaken.

Door de groei van het BBP als basis te nemen wordt een koppeling tot stand gebracht tussen de groei van de OZB-opbrengst en de economische groei. Daar valt iets voor te zeggen. Ook is begrijpelijk dat is gekozen voor de *trendmatige* BBP-groei, omdat dan voor enkele jaren tegelijk duidelijkheid bestaat over de mogelijkheid de tarieven te verhogen, terwijl de invloed van de conjunctuurbeweging grotendeels wordt uitgeschakeld. Een nadeel van deze benadering is, zoals het Centraal Planbureau zelf aangeeft, dat de BBP-groei van tevoren nauwelijks accuraat is in te schatten.<sup>16</sup> Hiermee krijgt de norm een betrekkelijk arbitrair karakter. Ook worden de trendmatige groeicijfers steeds berekend aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode, en niet wanneer gemeenteraadsverkiezingen hebben plaatsgevonden. Dat laatste zou het nieuw aangetreden college meer houvast bieden.

Een correctie voor areaalontwikkeling is redelijk. Een toename van het aantal in de heffing betrokken objecten hoeft niet te leiden tot een hoger tarief, aangezien de opbrengst al stijgt doordat de grondslag toeneemt. De areaalontwikkeling betreft alleen de stijging van het aantal woonruimten. Voor een belasting die voor een groot deel door gebruikers en eigenaren van niet-woningen wordt opgebracht is dit een vrij arbitraire maatstaf. Ook wordt uitgegaan van een raming van de *landelijke* areaalontwikkeling. Dit is nadelig voor gemeenten waar het aantal woonruimten niet of weinig groeit. In de ene gemeente worden veel meer woningen gebouwd dan in de andere.

Ook een correctie voor de waarde­stijging van onroerende zaken is op het eerste gezicht begrijpelijk. Ook nu al geldt in de praktijk dat de OZB-tarieven neerwaarts worden aangepast om te voorkomen dat dergelijke waarde­stijgingen tot hogere opbrengsten leiden. Dit heeft wel tot gevolg dat voor *elke gemeente afzonderlijk* moet worden vastgesteld hoe sterk de drie tarieven mogen worden verhoogd. Dit betekent de jaarlijkse publicatie van lange lijsten maxima. In die zin leiden de voorstellen dan ook tot een vergroting van de bureaucratie.

---

<sup>16</sup> Henk Kranendonk en Johan Verbruggen, *Trefzekerheid van CPB-prognoses voor de jaren 1971-2003*, CPB Document No 77, februari 2005.

De memorie van toelichting is onhelder over de inflatiecorrectie. Gemeenten krijgen jaarlijks te maken met prijsverhogingen. Als zij hun belastingopbrengst hierop niet mogen aanpassen zal deze een reële krimp gaan vertonen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat voor het tijdvak 2004-2007 een maximaal toegestane stijging van 1,5% geldt. Dit zou inhouden dat de 1,5% voldoende is voor het opvangen van de inflatie en tegenvallers.

*De Raad stelt vast dat bij de praktische uitwerking van de maximale stijging van OZB-tarieven nogal wat kanttekeningen zijn te plaatsen. De vaststelling van de maximale stijging is enigszins arbitrair, het is nadelig voor gemeenten met een minder dan gemiddelde groei en leidt tot een hoop extra bureaucratie.*

## **8. Tijdelijke ontheffingsclausule**

Gemeenten die kunnen aantonen dat zij vóór het jaar 2002 meerjarige verplichtingen zijn aangegaan die doorlopen tot 2006 en latere jaren, waarvoor stijgingen van het OZB-tarief als dekking waren voorzien, kunnen aan de provincie toestemming vragen tijdelijk een hoger maximumtarief. Dit kan echter alleen als de begroting meerjarig niet in evenwicht is. De wettekst spreekt overigens alleen van een tijdelijke ontheffing voor een hoger maximumtarief en heeft het niet zoals in de memorie van toelichting over een grotere tariefstijging die nodig kan zijn.

Een dergelijke hardheidsclausule is noodzakelijk. De voorwaarden sluiten aan bij die van het preventief toezicht, maar zijn daarmee naar het oordeel van de Raad te stringent. Om te beginnen lijken gemeenten die vóór 2002 meerjarige verplichtingen zijn aangegaan achter het net te vissen als zij op een andere manier dekking kunnen vinden voor de gedeerde belastingopbrengst. Dit zou betekenen dat eerst elders moet worden bezuinigd.

Verder dreigt een groep gemeenten buiten de boot te vallen die pas na 2002 de OZB-tarieven verhoogde om de invoering (1997-2000) van de eigeninkomstenmaatstaf in de verdeling van de algemene uitkering te compenseren. De eigeninkomstenmaatstaf is ingevoerd vanuit de gedachte dat gemeenten met een relatief grote belastinggrondslag zelf meer belasting kunnen heffen. Daarom werd hun uitkering uit het gemeentefonds verlaagd. Niet alle gemeenten hebben dit onmiddellijk gecompenseerd door de OZB-tarieven te verhogen. Sommige gemeenten besloten om eerst enkele jaren in te teren op hun reserves. Het is moeilijk in te zien dat zij hiervoor zouden moeten worden gestraft.

Een ander aspect is dat de procedure voor het aanvragen van de ontheffing de begrotingsprocedure van de gemeenten frustrereert. De gemeente kan pas een aanvraag indienen wanneer het voor haar berekende maximale OZB-stijging bekend is en als zij kan aantonen dat de begroting meerjarig niet in evenwicht is. Het vaststellen van de begroting door de gemeenteraad is echter weer afhankelijk van het al dan niet honoreren van het verzoek door GS.

*De Raad meent dat een al te strikte interpretatie van de hardheidsclausule leidt tot problemen bij gemeenten. Zeker in de eerste jaren is enige soepelheid geboden omdat gemeenten de OZB-stijging al vaak voor meerdere jaren heeft ingeboekt. Ook vraagt de Raad aandacht voor een sluitende procedure voor het indienen van de aanvraag tot ontheffing en de begrotingsprocedure. Voor 2006 voorziet de Raad grote praktisch problemen omdat op het moment van de begrotingsvoorbereiding nog veel onduidelijk is.*

## **9.**

### **Tot slot**

De Raad stelt vast dat een ogenschijnlijk simpel voorstel tot afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen in combinatie met de maximering van de overige OZB-tarieven verregaande gevolgen heeft voor de financiële verhouding. De voorstellen van het kabinet tot afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen en de maximering overige OZB-tarieven zijn echter niet of nauwelijks inhoudelijk onderbouwd. De door de indieners beoogde effecten zullen zich niet of nauwelijks voordoen. Het wetsvoorstel wordt op tal van onderdelen nog gekenmerkt door grote onduidelijkheden. De effecten van de voorstellen lijken onvoldoende doordacht en zijn in elk geval niet inzichtelijk gemaakt. De Raad komt dan ook los van de al eerder gerapporteerde principiële bezwaren tot de conclusie, dat het onverantwoord is om op dit moment tot invoering van het wetsvoorstel over te gaan.

Een ander aspect daarbij is dat het standpunt van de regering over het advies van de commissie-Eenhoorn nog ontbreekt. Zonder op dit moment een inhoudelijk oordeel over deze voorstellen te willen geven stelt de Raad wel vast dat het na elkaar afschaffen van het gebruikersdeel op woningen en het daarna weer invoeren van mogelijke nieuwe belastingen leidt tot twee herverdeelmomenten. De Raad acht dit onwenselijk.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

M.P.H. van Haften, secretaris

