

De staatssecretaris van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. A.Th.B. Bijleveld-Schouten
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
15 oktober 2007	2007-0000323766	Rfv 2007-0000400163

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
Eva Goedvolk	070 - 426 7234

Bijlagen
1

Onderwerp
Advies macronorm OZB

Geachte mevrouw Bijleveld-Schouten,

In uw brief van 4 september 2007 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen advies over een in te stellen macronorm voor de opbrengst van de onroerendezaakbelasting (OZB) vanuit het oogpunt beheersing van de collectieve lasten. Hierbij ontvangt u het gevraagde advies.

De Raad wijst de invoering van een macronorm af. In paragraaf 2 licht de Raad dit standpunt toe. Gezien zijn zwaarwegende bedenkingen tegen de macronorm laat de Raad zich niet uit over de precieze vormgeving ervan.

De Raad verkent in paragraaf 3 de bestuurlijke en technische randvoorwaarden waaraan een macronorm in ieder geval zou moeten voldoen. Uit de technische bijlage bij dit advies blijkt dat mogelijke concretisering van de macronorm niet voldoen aan de eisen die aan een dergelijke norm dienen te worden gesteld.

In zijn advies besteedt de Raad verder aandacht aan een mogelijke verbijzondering in de vorm van een aparte norm voor woningen en niet-woningen (paragraaf 4) en denkbare maatregelen bij een eventuele overschrijding van de norm (paragraaf 5).

Samenvatting

De Raad voor de financiële verhoudingen heeft grote bezwaren tegen de invoering van een macronorm voor de totale jaaropbrengst van de OZB . Een dergelijke norm betekent een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid en draagt niet bij aan het beoogde doel, te weten het voorkomen van een onevenredige stijging van de collectieve lasten. In de praktijk ontwikkelt de OZB-opbrengst zich gematigd.

De voorgenomen werkwijze bij overschrijding van de macronorm (uitname uit het gemeentefonds) doorkruist de bestaande normeringsafspraken en vergroot voor gemeentebestuurders de onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De grootste gemeenten hebben duizend keer meer invloed op overschrijding van de macronorm dan de kleinere gemeenten. Een generieke korting leidt ertoe dat alle gemeenten via een korting op hun algemene uitkering lijden onder tariefstijgingen van enkele gemeenten.

Gezien zijn bezwaren tegen de macronorm, ziet de Raad af van een concrete uitwerking. De Raad heeft verkend aan welke bestuurlijke en technische eisen een dergelijke norm zou moeten voldoen en concludeert dat mogelijke berekeningsmethoden niet aan deze randvoorwaarden voldoen.

1. Inleiding

Met ingang van 1 januari 2006 is de onroerendezaakbelasting (OZB) voor gebruikers van woningen afgeschaft. Tegelijkertijd zijn de tarieven én de jaarlijkse stijging van de tarieven gemaximeerd. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft over deze wijzigingen van de OZB destijds een afwijzend advies¹ uitgebracht.

In het op 4 juni 2007 gesloten bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten wordt geconstateerd dat: “Het huidige systeem van limitering van de OZB is gericht op individuele gemeenten en leidt als gevolg daarvan tot bestuurlijke en technische discussies.”²

In het bestuursakkoord is daarom vastgelegd dat de maximering van de OZB-tarieven wordt afgeschaft per 1 januari 2008. Daarbij is afgesproken dat “dit niet mag leiden tot een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk. In verband hiermee zal een macronorm worden ingesteld.” Het bestuursakkoord geeft verder aan dat “de ontwikkeling van de lokale lasten³ zal worden gevolgd en zo nodig onderwerp vormen van bestuurlijk overleg, waarna het Rijk in geval van overschrijding van de macronorm kan ingrijpen via correctie van het volume van het gemeentefonds.”

De afschaffing van de limitering en de instelling van een macronorm worden afzonderlijk aan de Tweede Kamer voorgelegd. In een kritisch rapport heeft de Raad van State heroverweging van het wetsvoorstel (waarin de macronorm dus nog niet is verankerd) geadviseerd. De Raad van State acht instelling van een macronorm niet nodig, evenals het maken van onderscheid tussen een norm voor OZB-woningen en OZB-niet woningen. Verder acht de Raad van State het voorstel tot korting op het gemeentefonds onwenselijk. Tot slot adviseert de Raad van State om over de voorgestelde beleidswijziging advies te vragen aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Dit is (alsnog) gebeurd op 4 september 2007.

¹ Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige tarieven), d.d. 3 juni 2005.

² Deze bevinding strookt met het advies van de Raad naar aanleiding van het regeerakkoord.

³ De lokale lasten bestaan uit de gemeentelijke belastingen (waaronder de onroerendezaakbelasting) en rechten (waaronder de afvalstoffenheffing en het rioolrecht).

2. Bezwaren tegen de macronorm

Uit het wetsvoorstel tot afschaffing van de maximering van de OZB spreekt vertrouwen in de lokale democratie. De gekozen gemeenteraad weegt de plaatselijk te treffen voorzieningen af tegen het belastingoffer dat burgers daarvoor moeten brengen. Dit verschilt in essentie niet van de procedures in het parlement: democratisch gelegitimeerde afwegingen in de gemeenteraad horen bij de aard van gemeenten als autonome bestuurslaag. De beleidsvrijheid van gemeenten betreft ook het vaststellen van de belastingtarieven. De gemeenteraad behoort de vrijheid te hebben om te kiezen voor een hoger voorzieningenniveau in combinatie met een hoger OZB-tarief.

De Raad gaf al eerder aan⁴ dat gemeenten en provincies democratisch gelegitimeerde bestuurslagen zijn, die primair zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun bestuurlijke en financiële afwegingen. Het is van belang dat het decentraal bestuur beschikt over een solide financiële basis om het beleid te kunnen uitvoeren. Voor een zelfstandige decentrale overheid die slagvaardig kan optreden, is een substantieel eigen belastinggebied een belangrijke voorwaarde. Het huidige beperkte belastinggebied voor gemeenten voldoet niet aan deze voorwaarde.

De Raad betreurt dat het voorstel om de ingewikkelde maximering van de OZB-tarieven af te schaffen niet gepaard gaat met een substantiële verruiming van het gemeentelijke belastinggebied, waarbij ook alternatieven voor de OZB betrokken hadden kunnen worden.

In het bestuursakkoord staat dat afschaffing van de maximering van de OZB-tarieven niet mag leiden tot een “onevenredige stijging van de collectieve-lastendruk”⁵ en dat daarom een macronorm wordt ingevoerd. Een dergelijke norm zal evenwel niet of nauwelijks bijdragen aan de beoogde beheersing van de collectieve-lastendruk.

De grootheid ‘collectieve-lastendruk’ verwijst naar de collectieve-lasten als percentage van het bruto binnenlands product (bbp). Tot de collectieve lasten behoren de belastingen, de sociale premies en een deel van de niet-belastingmiddelen. Het aandeel van de onroerendezaakbelasting in de collectieve lasten bedraagt niet meer dan 1,3%⁶ (tabel 1).

⁴ Brief aan formateur, 8 januari 2007.

⁵ Bron: Samen aan de slag: Bestuursakkoord Rijk en gemeenten d.d. 4 juni 2007, pagina 12.

⁶ Provinciale en waterschapsbelastingen en de bijdrage van niet-belastingmiddelen zijn in deze berekening buiten beschouwing gelaten. Het werkelijke aandeel van de onroerendezaakbelasting in de collectieve lasten is daarmee nog kleiner dan de in tabel 1 genoemde 1,3%.

Tabel 1 Collectieve lasten, 2006⁷

	miljard euro	%
Rijksbelastingen	125,0	61,2
Sociale premies	76,0	37,2
Gemeentelijke belastingen ⁸		
- onroerendezaakbelasting	2,6	1,3
- overige gemeentelijke belastingen	0,7	0,3
	205,4	100,0

De invloed van een verhoging van de OZB-opbrengst op de collectieve-lastendruk is dus uiterst beperkt. Zelfs een forse stijging van de onroerendezaakbelasting leidt als de overige omstandigheden gelijk blijven (ceteris paribus) slechts tot een geringe stijging van de collectieve lasten. Bijvoorbeeld: als de OZB-opbrengst met 10% stijgt, dan nemen de collectieve lasten met 0,1% toe. De collectieve-lastendruk groeit dan met 0,04%⁹ van het bbp.

Een eventueel besluit om de OZB te verhogen wordt op lokaal niveau niet lichtvaardig genomen. Uit onderzoek¹⁰ blijkt dat lokale bestuurders bij het vaststellen van die tarieven ook rekening houden met mogelijke electorale gevolgen. De stijging van de lokale lasten is op gemeentelijk niveau over het algemeen meerjarig vastgelegd in het collegeprogramma en/of een beleidsnota lokale heffingen. Een veel voorkomende zinsnede in zulke documenten is dat de opbrengst van de OZB niet meer zal stijgen dan met het inflatiepercentage.

Om een onevenredige stijging van de collectieve-lastendruk te voorkomen is de macronorm niet nodig. Uit cijfers van het COELO¹¹ blijkt dat de stijging van de verschillende OZB-tarieven in 2006 en 2007 ruim onder het wettelijk maximaal toegestane stijgingspercentage bleef (tabel 2).

⁷ Bron bedragen: CBS Statline.

⁸ Gemeentelijke rechten, waaronder afvalstoffenheffing, rioolrecht en leges, vallen niet onder de gemeentelijke belastingen.

⁹ Volgens het CBS was de collectieve lastendruk in 2006 gelijk aan 39,1% van het bruto binnenlands product (bbp).

¹⁰ M.A. Allers en J.P. Elhorst *Zit er een rem op de lokale lasten?* ESB, 8 april 2005.

¹¹ Atlas van de lokale lasten 2006 en 2007.

Tabel 2 Tariefontwikkeling OZB¹²

Tarief	2006	2007	2008
Eigenaren woningen	1,6%	2,3%	Nog niet bekend ¹³
Gebruikers niet-woningen	1,0%	1,4%	Nog niet bekend ¹³
Eigenaren niet-woningen	1,0%	1,6%	Nog niet bekend ¹³
Wettelijk toegestaan	2,0%	2,75%	3,25%

De onroerendezaakbelasting vervult binnen de gemeentelijke financiën een bufferfunctie voor het opvangen van onvolkomenheden in de verdeling van het gemeentefonds en voor het opvangen van onverwachte tegenvallers. In een eerder advies¹⁴ gaf de Raad aan dat met de maximering van de OZB de bufferfunctie is verzwakt. Het vervangen van de maximering door een macronorm biedt voor dit probleem geen oplossing.

Een eventuele stijging van de OZB-tarieven in bepaalde gemeenten kan gezien de bufferfunctie van de OZB een aanwijzing vormen voor hun financiële situatie en de risico's die zij lopen. Een sterke stijging van de onroerendezaakbelasting is – mocht zij zich voordoen – een ernstig te nemen signaal dat voor de provinciale toezichthouders aanleiding zou moeten zijn om de achterliggende oorzaken nader te bestuderen. In dit kader pleit de Raad, net zoals in zijn advies *Artikel 12 beleid*, vóór maatwerk en tegen automatismen.

U vraagt de Raad advies over de beste manier om te komen tot correctie bij overschrijding van de macronorm en noemt hierbij de mogelijkheid tot uitname uit het gemeentefonds. De Raad wijst erop dat een dergelijke ingreep de bestaande normeringsafspraken doorkruist. De omvang van het gemeentefonds wordt (afgezien van taakveranderingen) bepaald door het uitgangspunt “samen de trap op en samen de trap af”. De Raad erkent uiteraard het budgetrecht van de Tweede Kamer. In de relatie van de rijksoverheid tot de gemeenten acht de Raad een ingreep in het gemeentefonds echter bestuurlijk niet gepast.

Individuele gemeenten hebben bij de vaststelling van hun tarieven geen informatie over de landelijke ontwikkelingen op dit punt. Deze informatie komt pas achteraf – na definitieve vaststelling van de tarieven – beschikbaar. Een mogelijke (in)greep uit het gemeentefonds in dit verband, valt voor individuele gemeenten dan ook niet te voorspellen. Dit verhoogt voor

¹² Bron: COELO, Atlas lokale lasten 2006 en 2007.

¹³ Precieze percentages zijn voor 2008 vanzelfsprekend nog niet bekend. Op basis van de huidige informatie wordt ook voor 2008 een gematigde stijging verwacht.

¹⁴ Artikel 12 beleid, augustus 2006.

gemeenten de onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De Raad acht dit onwenselijk.

De invloed van individuele gemeenten op overschrijding van de macronorm is daarbij heel verschillend. Als de gemeente Amsterdam of Rotterdam de tarieven¹⁵ met 1% extra verhoogt, leidt dat landelijk tot een hogere OZB opbrengst van respectievelijk 0,6% en 0,7%. Als de gemeente Aalburg de tarieven 1% extra verhoogt, leidt dat tot een landelijk hogere OZB opbrengst van 0,0006%. Oftewel, de impact van een tariefsverhoging in Amsterdam is duizend keer groter dan de invloed van een tariefsverhoging in Aalburg.

Dit heeft tot gevolg dat een sterke verhoging van de OZB-tarieven voor individuele gemeenten heel verschillende gevolgen kan hebben. Een kleine gemeente kan de tarieven sterk verhogen zonder dat dit tot overschrijding van de macronorm leidt. De invloed op de landelijke OZB-stijging is in dit geval immers verwaarloosbaar klein. Een grote gemeente kan bij een sterke tariefsverhoging een overschrijding van de macronorm veroorzaken en wordt dan geconfronteerd met een lagere uitkering uit het gemeentefonds. Alle overige gemeenten zien hun uitkering eveneens dalen, hoewel zij niet hebben bijgedragen aan de overschrijding van de norm. Het is onjuist dat de ‘goeden’ onder deze omstandigheden moeten lijden met de ‘kwaden’. Te meer omdat een gemeente die haar OZB-opbrengst extra heeft verhoogd deze – bij de plaatselijke kiezers weinig populaire maatregel – niet zonder goede reden zal hebben genomen.

Concluderend: De Raad is van mening dat het invoeren van een macronorm geen gewenste ontwikkeling is. De macronorm betekent een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid en draagt niet bij aan het doel waarvoor deze zou worden ingesteld (namelijk het tegengaan van een onevenredige ontwikkeling van de collectieve lasten). Het aandeel van de onroerendezaakbelasting in de collectieve lasten is zeer beperkt. Verhoging van de onroerendezaakbelasting draagt dan ook niet of nauwelijks bij aan de stijging van de collectieve-lastendruk. In de praktijk blijkt dat de ontwikkeling van de onroerendezaakbelasting gematigd is. In 2006 en 2007 bleven de tariefsverhogingen ruim onder het wettelijk toegestane maximum.

De invloed van individuele gemeenten op overschrijding van de macronorm is zeer verschillend. De grootste gemeenten hebben duizend keer meer invloed op overschrijding van de macronorm dan de kleinere

¹⁵ Uitgangspunt is dat verhoging van de OZB-tarieven tot verhoging van de OZB-opbrengst leidt. In de redeneerlijn zijn effecten van inflatie, areaal en waardeontwikkeling buiten beschouwing gelaten. Voor de bepaling van de macronorm zijn deze zaken vanzelfsprekend wel relevant.

gemeenten. Grote gemeenten kunnen hierdoor veel sneller een overschrijding van de macronorm veroorzaken dan kleine gemeenten. Een generieke korting zorgt er vervolgens voor dat alle gemeenten mee moeten betalen aan tariefstijgingen van enkele gemeenten.

De onroerendezaakbelasting heeft binnen de gemeentefinanciën voor individuele gemeenten een bufferfunctie. Het instellen van een macronorm biedt geen oplossing voor de verzwakte bufferfunctie die het gevolg is van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen in 2006.

De voorgenomen werkwijze bij overschrijding van de macronorm (uitname uit het gemeentefonds) doorkruist de normeringssystematiek en vergroot de onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

3. Randvoorwaarden

De Raad heeft verkend aan welke bestuurlijke en technische eisen een eventuele macronorm op de OZB-opbrengst minimaal zou moeten voldoen. Daarbij heeft hij moeten concluderen dat geen van de berekeningsmethoden voldoet aan deze randvoorwaarden.

De Raad vindt een getrapte procedure waarbij in geval van overschrijding van de macronorm dit éérst onderwerp van bestuurlijk overleg is een belangrijke randvoorwaarde. Tijdens dit overleg moeten achterliggende oorzaken en type gemeenten met een sterke stijging van de OZB-opbrengst aan de orde komen. De Raad is van mening dat in dit overleg ook het oordeel van de provinciale toezichthouders relevant is.

Gezien de ervaringen met de maximering van de OZB (bureaucratische rompslomp en technische discussies) moet de norm eenvoudig en eenduidig zijn. Dit mede ter beperking van de bestuurlijke drukte en administratieve lasten die bestuurslagen elkaar opleggen. Ook de praktische uitvoerbaarheid is een belangrijk criterium.

De norm moet verder rekening houden met:

- de gemeentelijke autonomie inzake het voorzieningenniveau;
- de bufferfunctie die de OZB vervult;
- de gevolgen van decentralisatie waarbij door taakmutaties de risico's voor gemeenten toenemen;
- inflatie, areaal- en waardeontwikkelingen; en
- een mogelijk verstorende effect van artikel 12 gemeenten (OZB-verhoging kan een eis zijn voor toelating tot de artikel 12-status).

Ook is de Raad van mening dat de macronorm voor individuele gemeenten geen verdere beperking van de beleidsvrijheid ten aanzien van de tariefstelling mag inhouden. Dit punt is met name relevant voor gemeenten die momenteel OZB-tarieven beneden het rekestarief hebben. Onder de huidige wetgeving mogen zij hun tarieven tot aan het rekestarief onbeperkt verhogen. De Raad is dan ook van mening dat een eventuele macronorm hierin moet voorzien, zodat tariefsverhogingen onder het rekestarief nooit kunnen leiden tot overschrijding van de macronorm. Het rekestarief dient immers als norm waarbij een gemeente in staat moet worden geacht een vergelijkbaar voorzieningenniveau te realiseren.

In het bestuursakkoord staat dat “(...) de ontwikkeling van de lokale lasten zal worden gevolgd en zondig onderwerp vormen van bestuurlijk overleg, waarna het Rijk in geval van overschrijding van die macronorm kan ingrijpen (...)” De Raad is van mening dat een macronorm geen betrekking zou moeten hebben op de rechten, zoals de afvalstoffenheffing en het rioolrecht. De opbrengst van rechten is geoormerkt en de opbrengst mag maximaal 100% van de kosten bedragen. Gemeenten staan voor grote investeringen in onder andere het rioolstelsel. Deze uitgaven onderwerpen aan een macronorm is dan ook niet passend.

De Raad heeft een verkenning gedaan naar mogelijke concretisering van een macronorm. Het blijkt dat geen van de onderzochte methoden voldoet aan de te stellen eisen. Ter illustratie hiervan zijn drie berekeningsmethoden uitgewerkt in de technische bijlage bij dit advies.

Concluderend: de Raad is van mening dat een macronorm moet voldoen aan een aantal bestuurlijke en technische eisen. Overschrijding van de norm moet – voordat überhaupt sprake kan zijn van maatregelen – onderwerp zijn van bestuurlijk overleg over haar oorzaken. Verhoging van tarieven onder het rekestarief kan daarbij naar mening van de Raad nooit tot overschrijding van de macronorm leiden (de norm moet hierin voorzien). De norm moet eenvoudig zijn, moet recht doen aan de gemeentelijke autonomie, de bufferfunctie van de OZB, de gevolgen van decentralisatie, inflatie, areaalontwikkelingen, waardeontwikkelingen en mogelijk versturende effecten van artikel 12 gemeenten. Mogelijke berekeningsmethoden voldoen niet aan de minimale eisen die aan een dergelijke norm moeten worden gesteld.

4. Splitsing norm woningen en niet-woningen

In uw adviesaanvraag vraagt u de Raad zijn oordeel over splitsing van de macronorm in een norm voor woningen en een norm voor niet-woningen. Uit de adviesaanvraag wordt niet duidelijk waarom overwogen wordt de norm te splitsen in twee delen.

Voor 2006 was de verhouding tussen de verschillende OZB-tarieven wettelijk vastgelegd. Met de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen is deze verhouding komen te vervallen.

In 2006 bestond bij sommigen de vrees dat het loslaten van de onderlinge tariefsverhouding zou leiden tot een lastenverschuiving richting eigenaren en gebruikers van niet-woningen. In de praktijk is deze vrees ongegrond gebleken. In 2006 en 2007 zijn de tarieven (gecorrigeerd voor waardeontwikkeling) voor niet-woningen minder gestegen dan die voor woningen (tabel 2). De Raad is dan ook van mening dat splitsing in een norm voor woningen en een norm voor niet-woningen een onnodige inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid betekent. Daarnaast zou een dergelijke splitsing leiden tot meer bureaucratie en administratieve rompslomp.

Concluderend: De Raad acht afzonderlijke normen voor woningen en voor niet-woningen een onnodige inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid, ongewenst en bureaucratisch.

5. Maatregelen bij overschrijding

In uw adviesaanvraag vraagt u de Raad om zijn oordeel over correctie bij overschrijding van de macronorm. In het voorgaande hebben wij ons afwijzende standpunt over de eventuele invoering van de macronorm aangegeven. De verhouding tussen de overheidslagen is gediend met vertrouwen. Ook bij de gemeente is sprake van democratisch gekozenen, die afwegingen kunnen en moeten maken. Het geeft daarom geen pas dat een andere overheidslaag vanuit wantrouwen naar de gehele gemeentelijke overheidslaag kijkt en handelt.

De Raad is geen voorstander van een automatische correctie via de uitkering uit het gemeentefonds. Bij overschrijding van de macronorm dient een eventuele correctie te worden vooraf gegaan door grondig onderzoek van de achterliggende oorzaken en een analyse van het type gemeente dat bij de overschrijding betrokken is. Deze analyse dient

onderwerp te zijn van nader bestuurlijk overleg, waarbij aangesloten kan worden op de reguliere afsprakenkaders.

Concluderend: De Raad wijst een automatische correctie bij een overschrijding van de macronorm af en is geen voorstander van correctie via het gemeentefonds. De Raad is van mening dat een eventuele overschrijding aanleiding moet zijn voor een nadere analyse van de oorzaken. Deze analyse moet vervolgens onderwerp zijn van nader bestuurlijk overleg.

6. Tot slot

De Raad geeft in dit advies aan dat het instellen van een macronorm voor de OZB-opbrengst geen goede zaak is. De norm doorkruist de geldende afspraken over de voeding van het gemeentefonds, vergroot voor gemeenten de onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, betekent een inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid en doet geen recht aan de invloed (of het gebrek daaraan) van individuele gemeenten op overschrijding van de norm.

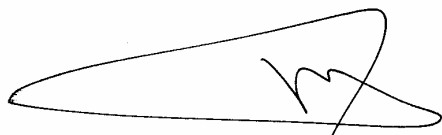
De Raad is verder van mening dat een macronorm niet nodig is om het door u beoogde doel – namelijk een evenredige ontwikkeling van de door het Rijk en gemeenten opgelegde collectieve lasten – te bereiken. Het aandeel van de OZB in de collectieve lasten is zeer beperkt. De praktijk wijst bovendien uit dat opbrengst van de OZB slechts gematigd stijgt en in 2006 en 2007 ruim binnen de hiervoor momenteel nog geldende maxima is gebleven.

Gezien deze bezwaren doet de Raad geen voorstel voor concrete invulling van de macronorm. Bovendien voldoen mogelijke berekeningsmethoden ter bepaling van de macronorm niet aan de minimale eisen die aan deze norm dienen te worden gesteld.

De Raad constateert tot slot dat het Rijk het gemeentefonds steeds vaker als machtsmiddel richting gemeenten gebruikt (door opschorting van de bevoorschotting, danwel korting op het fonds). Voorbeelden hiervan zijn Single information, single audit (sisa) en de discussie rond het EMU-saldo. Het gemeentefonds verwordt daarmee tot een middel om door het Rijk gewenste ontwikkelingen af te dwingen. Dit acht de Raad een ongewenste ontwikkeling.

De Raad is graag bereid het advies mondeling aan u toe te lichten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop on the left and a smaller, more intricate mark on the right.

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

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'B' followed by several horizontal strokes.

Drs. C.J.M. Breed, secretaris

Technische bijlage

De Raad heeft drie berekeningsmethoden voor de macronorm verkend. Geen enkel alternatief voldoet aan de geschetste randvoorwaarden. De hieronder genoemde opties zijn in alle gevallen berekeningsmethoden om te komen tot een in geld uitgedrukte norm (x miljoen euro).

Berekeningsmethode 1: De landelijke OZB opbrengst stijgt jaarlijks maximaal x%.

Het stijgingspercentage x is opgebouwd uit een technische correctie en een “vrije zoom”:

- De technische correctie bestaat uit de inflatiecorrectie plus een procentuele correctie voor areaalontwikkeling minus een procentuele correctie voor de gemiddelde waardeontwikkeling van onroerende zaken.
- De vrije zoom komt bovenop de technische correctie. Gemeenten kunnen deze gebruiken voor eigen beleidskeuzen, zoals de verlaging van andere plaatselijke belastingen, en als buffer voor het opvangen van risico's e.d.

Het percentage van de vrije zoom wordt voor elke regeerperiode vooraf indicatief vastgesteld. Het inflatiepercentage en het percentage van de areaalontwikkeling worden jaarlijks bepaald op basis van CPB en CBS gegevens. De areaalontwikkeling wordt hierbij opgeteld om te voorkomen dat gemeenten die groeien hun OZB-tarieven moeten verlagen om te voorkomen dat de opbrengst toeneemt.

Belangrijk nadeel van deze methode is dat hij geen rekening houdt met taakuitbreidingen bij gemeenten. Taakuitbreidingen (kunnen) leiden tot toegenomen risico's en vragen daarmee om een grotere bufferfunctie van de OZB. Deze berekeningsmethode houdt evenmin rekening met een mogelijk verstarend effect van artikel 12 gemeenten. Ook betekent deze methode in wezen een beperking van de beleidsvrijheid voor gemeenten die momenteel OZB-tarieven onder het rekestarief toepassen. Volgens de huidige wetgeving mogen zij hun tarieven tot aan het rekestarief onbeperkt verhogen.

Berekeningsmethode 2: De landelijke OZB opbrengst mag maximaal x% van de gemeentelijke lasten bedragen.

Deze methode houdt feitelijk in dat gemeenten maximaal x% van hun uitgaven uit de OZB mogen financieren. Gemeenten passen over het algemeen loon- en prijscompensatie toe op de budgetten, de lasten nemen

hierdoor toe. Door de OZB-opbrengst aan de lasten te koppelen, wordt in de macronorm een inflatiecorrectie “ingebakken”. Op vergelijkbare wijze houdt de norm in beginsel eveneens rekening met areaalontwikkeling en taakuitbreiding.

Belangrijk nadeel is echter dat deze norm gevoelig is voor conjuncturele ontwikkelingen. In tijden van krachtige economische groei biedt de norm meer ruimte; bij een laagconjunctuur juist minder. Daarnaast kan omvangrijke centralisatie van taken leiden tot afgedwongen OZB-verlaging.

Berekeningsmethode 3: De landelijke OZB opbrengst mag maximaal x% van de collectieve lasten (= belastingen + sociale premies + enkele niet belastingontvangsten) bedragen.

Deze norm sluit het beste aan op de in het bestuursakkoord genoemde reden voor het instellen van een macronorm, namelijk het voorkomen van “een onevenredige stijging van de collectieve lasten”. Met deze norm blijft de ontwikkeling van de collectieve lastendruk gelijk verdeeld over Rijk en gemeenten.

Belangrijk nadeel van deze norm is dat de ruimte voor belastingstijging in het kader van gemeentelijke autonomie beperkt is. Daarnaast maakt de norm het mogelijk dat lokale belastingmaatregelen en de maatregelen van het Rijk elkaar versterken. Deze norm is gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen. Bij economische groei biedt de norm meer ruimte; bij laagconjunctuur minder. Daarbij komt dat de rijksbelastingen veel conjunctuur gevoeliger zijn dan inkomsten uit onroerendezaakbelasting.

Deze berekeningsmethode houdt voorts geen rekening met de gevolgen van decentralisatie waarbij door taakmutaties de risico's voor gemeenten toenemen. De bufferfunctie van de OZB komt hier evenmin goed tot zijn recht. Ook houdt deze norm niet vanzelf rekening met waardeontwikkelingen van onroerende zaken.

Een alternatief voor deze norm zou zijn: koppeling van het beloop van de OZB-opbrengst aan dat van de totale belastingopbrengst (van de overheid als geheel), in plaats van aan het beloop van de collectieve lasten. Aan dit alternatief kleven overwegend de hierboven al geleverde bezwaren. Bovendien perkt het de beleidsruimte voor gemeenten in.