

Vergaderjaar 2006–2007

31 133

Wijziging van de Gemeentewet in verband met het schrappen van de beperking van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 augustus 2007 en het nader rapport d.d. 29 augustus 2007, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 juli 2007, no. 07.002459, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met het schrappen van de beperking van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in het schrappen van de maximering van de tarieven voor de onroerendezaakbelastingen (hierna: OZB). Gemeenten zijn in de huidige systematiek van de OZB gebonden aan door het Rijk vastgestelde maximumtarieven. Zij mogen daarnaast jaarlijks een beperkte verhoging toepassen wanneer het tarief op of boven de vastgestelde drempeltarieven ligt.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de macronorm, de korting op het gemeentefonds en de voorbereiding. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 juli 2007, no. 07.002459, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. De Koningin heeft de Raad van State op mijn verzoek tevens aandacht gevraagd voor het instrument van de macronorm op grond waarvan bij overschrijding ingegrepen kan worden in het volume van het gemeentefonds. Daarnaast heeft de Koningin op mijn verzoek de Raad van State verzocht aandacht te besteden aan de mogelijkheid verschillende macronormen te hanteren voor woningen en niet-woningen, zodat de ontwikkeling van tarieven van de onroerendezaakbelastingen voor zowel woningen als niet-woningen separaat gevolgd kan worden. Dit advies, gedateerd 23 augustus 2007, nr. W04.07 0267/I, bied ik U hierbij aan.

1. Het instrument van de macronorm

Aan de Raad wordt een afgerond wetsvoorstel om advies voorgelegd.

Daarnaast wordt in de adviesaanvraag de Raad verzocht in te gaan op het instrument van de macronorm, bij overschrijding waarvan ingegrepen kan worden in het volume van het gemeentefonds. In het wetsvoorstel is daartoe

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

nog geen regeling getroffen. Uit de toelichting leidt de Raad af dat het instrument van de macronorm zal bestaan uit een vergelijking van de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten gezamenlijk met een jaarlijks vast te stellen normbedrag. Een overschrijding van het normbedrag kan vervolgens leiden tot een korting op het volume van het gemeentefonds.

a. De Raad wijst erop dat het nu voorliggende wetsvoorstel in zekere zin prematuur geacht zou kunnen worden omdat volgens de toelichting nog een macronorm zal worden bepaald ter beteugeling van gemeentelijke belastingverhogingen. In de toelichting wordt het vertrouwen in gemeenten uitgesproken, in zoverre dat de regering stelt ervan overtuigd te zijn dat de gemeenteraden een beheerste ontwikkeling van de OZB zullen nastreven. Tevens wordt gesteld de ontwikkeling van de OZB-tarieven te volgen en op basis van een bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de macronorm tot stand te brengen.

De Raad heeft begrip voor de in de toelichting geuite wens om vóór 1 januari 2008 de voorgestelde wetswijziging in werking te laten treden. Hij acht het niet nodig dat in relatie daarmee een macronorm wordt vastgesteld. Mocht het vertrouwen waarop dit wetsvoorstel gebaseerd is beschaamd worden, dan kan op grond van repressief toezicht ingegrepen worden. Voorts zou zo nodig een wetswijziging alsnog in een desbetreffende regeling kunnen voorzien. De Raad adviseert met het nu voorliggende wetsvoorstel te volstaan.

b. Omtrent het in de toelichting geuite voorstel om in geval van overschrijding van een nog vast te stellen macronorm van rijkswege in te grijpen via correctie van het volume van het gemeentefonds merkt de Raad het volgende op.

Een dergelijke methode roept bezwaren op. Principieel wordt afstand genomen van het vertrouwen waarop het wetsvoorstel is gebaseerd, dat gemeenten de verantwoordelijkheid krijgen om hun belastingtarieven naar eigen inzicht vast te stellen en naar hun burgers toelichting te geven en verantwoording af te leggen voor de gemaakte keuzes. Bij de totstandkoming van die vastlegging zullen de gemeenteraden zich ook laten leiden door de uitkering uit het gemeentefonds. Deze verschaft mede een basis voor de hoogte van de tarieven en zekerheid omtrent een belangrijk deel van de gemeentelijke inkomsten. Een mogelijke ingreep achteraf doet die zekerheid teniet en raakt het vertrouwen tussen het Rijk en de gemeenten. Een sanctie door middel van een korting op het gemeentefonds legt bovendien een hypotheek op de in de gemeenteraad plaatshebbende besluitvorming over de vaststelling van de belastingtarieven.

Om deze redenen acht de Raad het voorstel tot korting op het gemeentefonds onwenselijk.

1. Het instrument van de macronorm

De Raad acht het niet nodig dat in relatie met het wetsvoorstel een macronorm wordt vastgesteld en adviseert met het nu voorliggende wetsvoorstel te volstaan. Het kabinet volgt de Raad in zijn redenering ten aanzien van het wetsvoorstel en zal het wetsvoorstel verder in procedure brengen. Daar waar de Raad de verbinding legt tussen de macronorm als sanctie en inbreuk op het vertrouwen in gemeenten, volgt het kabinet die redenering niet.

a. Ten aanzien van de macronorm zijn er in het Bestuursakkoord zoals dat op 4 juni 2007 met de VNG is gesloten bestuurlijke afspraken gemaakt. VNG en kabinet zijn het erover eens dat het schrappen van de beperking van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen (OZB) niet mag leiden tot een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk. In verband hiermee zal een macronorm worden ingesteld. Het kabinet voelt zich gehouden ook deze afspraak uit te voeren. De ontwikkeling van de lokale lasten zal worden gevolgd en zo nodig onderwerp vormen van bestuurlijk overleg. Deze afspraak wordt in 2010 geëvalueerd.

De voorstelling die de Raad van State geeft van de macronorm behoeft enige nuancering. Paragraaf 3 van de memorie van toelichting dient te worden gezien als een verwijzing naar genoemde bestuurlijke afspraken in het

Bestuursakkoord en vormt als zodanig geen motivering voor het wetsvoorstel. Het schrappen van de beperking van de tarieven van de OZB doet, zoals toegelicht, recht aan de zelfstandigheid van gemeenten en aan de inzet om de beleidsruimte van gemeenten te waarborgen. In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is de relatie tussen de macronorm en het Bestuursakkoord verduidelijkt.

Benadrukt dient te worden dat het instrument van de macronorm en de eventuele correctie van het volume van het gemeentefonds geenszins wordt ingezet als een sanctiemiddel in verband met een gebrek aan vertrouwen in de individuele gemeente. Het instrument dient ter beheersing van de collectieve lastendruk: macro-economisch gezien mag het loslaten van de maximumtarieven niet leiden tot een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk. De uitkomst van het overschrijden van de macronorm betekent dat elders een daling van de collectieve lasten moet plaatsvinden. Dit betekent niet een correctie bij een individuele gemeente.

b. De macronorm dient gezien te worden als invulling van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor gezonde overheidsfinanciën. In dat verband is het totaal van de vrij besteedbare middelen van de gemeenten (de algemene uitkering plus de belastingopbrengsten) relevant. De omvang van het gemeentefonds wordt altijd achteraf bij de vaststelling van de rekening vastgesteld. Tót de definitieve vaststelling kunnen tussentijdse aanpassingen plaatsvinden en is er daardoor altijd sprake van enige mate van onzekerheid. De toepassing van de macronorm (korting in het jaar zelf) vergroot de bestaande onzekerheid naar verwachting nauwelijks. Een dergelijke aanpassing zal de verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten niet beïnvloeden, maar reageert op de ontwikkelingen van de collectiviteit van alle gemeenten. Dit effect op macro-economische grootheden dient niet gezien te worden als een sanctie.

2. Verschillende macronormen voor woningen en niet-woningen

In de adviesaanvraag wordt de Raad tevens verzocht in te gaan op de mogelijkheid om verschillende macronormen te hanteren voor woningen en niet-woningen.

De Raad heeft in zijn advies van 7 juni 2000 inzake de wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de onroerendezaakbelasting¹ opgemerkt dat de OZB algemeen wordt beschouwd als een belasting met een objectief en zakelijk karakter, waarbij de belasting wordt geheven terzake van het object en niet terzake van het subject. De voorgestelde verruiming van de tariefdifferentiatie werd destijds ingegeven door de wens om de door de uiteenlopende waardeestijging van woningen en niet-woningen optredende lastendruk te corrigeren. De Raad heeft daaromtrent opgemerkt dat de tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen met het oog op een correctie van de lastendruk verdergaande spanning zou kunnen opleveren met het objectieve karakter van de OZB.

De toelichting bij het onderhavige voorstel geeft geen inzicht in de redenen waarom verschillende macronormen voor woningen en niet-woningen wenselijk zouden zijn. Indien de ratio wederom dient te worden gevonden in de wens om de lastendruk te corrigeren, merkt de Raad nogmaals op dat de verdergaande tariefdifferentiatie tussen woningen en niet-woningen, die het gevolg zou kunnen zijn van het hanteren van verschillende macronormen, spanning kan opleveren met het objectieve karakter van de OZB.

Nu de Raad de introductie van een macronorm niet wenselijk acht, deelt dit onderdeel eveneens in dat oordeel.

3. Voorbereiding

Uit de toelichting blijkt niet dat de voorgenomen beleidswijziging voor advies aan de Raad voor de Financiële Verhoudingen (hierna: Rfv) is voorgelegd. Naar het oordeel van de Raad dient de Rfv, gelet op artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, over dit voorstel te worden geconsulteerd. De Raad verwijst daarbij ook naar het advies van Raad van 29 juni 2004 inzake de Wet afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen, waarin hij heeft geadviseerd over belangrijke beleidswijzigingen tijdig advies te vragen aan de

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 27 246, A, blz. 2.

Rfv.¹ Tegen die achtergrond adviseert de Raad over de voorgestelde beleidswijziging, indien dat nog niet is gebeurd, alsnog advies te vragen aan de Rfv en van het advies in de toelichting melding te maken. Mocht dit tot wijzigingen op wezenlijke punten aanleiding geven dan ziet de Raad een adviesaanvraag alsnog tegemoet.

2. Verschillende macronormen voor woningen en niet-woningen

3. Voorbereiding

Het kabinet wil zowel de afspraak over het schrappen van de beperking van de tarieven van de OZB, als de afspraak over de instelling van een macronorm gestand doen. De wijze waarop een macronorm wordt vormgegeven, wordt thans bezien. Gezien het advies van de Raad zal het kabinet ten aanzien van een macronorm of mogelijk alternatieven ter beheersing van de opbrengsten van de onroerendezaakbelastingen nader advies inwinnen bij de Raad voor de financiële verhoudingen. De vraag of verschillende vormen van lastenbeheersing voor woningen en niet-woningen noodzakelijk zijn, zal tevens onderdeel uitmaken van genoemde adviesaanvraag. Bij een uiteindelijke vormgeving van de macronorm – al dan niet gedifferentieerd naar woningen en niet-woningen- wordt uiteraard ook onderhavig advies van de Raad van State betrokken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten

¹ Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen) (Kamerstukken II 2004/05 30 096, nr. 5, blz. 9).