

Evaluatie systematiek macronorm onroerende zaakbelasting

2014

Inhoudsopgave

1.1.	Aanleiding evaluatie systematiek macronormering	3
1.2.	Ontstaan van de macronorm	3
1.3.	Werking en positie OZB	4
1.4.	Cijfers en feiten over zes jaar macronorm en lokale heffingen	6
2.1	Ervaringen zes jaar macronorm	8
2.2	Varianten beheersing lokale lasten	9
3	Conclusies en aanbevelingen	14

Hoofdstuk 1

1.1 Aanleiding evaluatie systematiek macronormering

Tijdens het Bestuurlijk overleg Financiële verhoudingen (BOFV) van 22 mei 2013 is afgesproken de systematiek van de macronorm onroerende zaakbelasting (OZB) door te lichten, waarbij de mogelijkheid wordt gezien om een eventuele nieuwe norm al per 2014 in te voeren. Tevens is besloten dat het totale bedrag van de overschrijding van de macronorm in mindering wordt gebracht op wat in 2014 aan maximale stijging van de OZB gerealiseerd mag worden. Het streven was om in de septembercirculaire 2013 uitsluitsel te geven over de uitkomsten van de evaluatie macronorm als instrument om lokale lasten beheersbaar te houden. Dat is niet gehaald omdat er onvoldoende tijd was de beschikbare gegevens te analyseren om te komen tot een gedragen conclusie. Daarom zal de evaluatie in het BOFV van voorjaar 2014 besproken worden. De uitkomsten hiervan lopen mee in de meicirculaire gemeentefonds 2014.

1.2 Ontstaan van de macronorm

De tarieven voor de OZB worden door de gemeenteraad jaarlijks vastgesteld. Dit leidt samen met de door de gemeente bepaalde WOZ-waarde tot een opbrengst voor de OZB binnen die gemeente. De macronorm OZB ziet op de stijging van de som van wat alle gemeenten aan OZB-opbrengst ophalen. De norm schrijft niet voor met hoeveel procent de OZB voor individuele gemeenten mag stijgen. De norm is sinds 1 januari 2008 van kracht. Het doel van de macronorm OZB is het voorkomen van een onevenredige stijging van de collectieve lastendruk door jaarlijks een percentage vast te stellen waarmee de som van de OZB-opbrengsten van alle gemeenten mag groeien.

Bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB op woningen per 2006 trad tegelijkertijd de maximering van de resterende OZB-tarieven in werking. Deze normering was volgens de parlement noodzakelijk om te voorkomen dat gemeenten de onroerende zaakbelasting onevenredig zouden laten stijgen om de afschaffing van het OZB-deel voor gebruikers van woningen te compenseren. In 2006 werd gestart met een zogeheten micronorm die stuurde op de OZB-tarieven op het niveau van de individuele gemeenten. Gemeenten met een OZB-tarief boven het maximum mochten de OZB met niet meer dan een vastgesteld percentage verhogen. Hierop was een uitzondering mogelijk als het college van gedeputeerde staten van de provincie ontheffing verleende. Reden voor deze normering was de wens om de lokale lastendruk beheersbaar te houden. Al een jaar na inwerkingtreding bleek dit systeem niet werkbaar, gezien de administratieve lasten die de micronorm met zich mee bracht door het individueel moeten beoordelen van de OZB-tarieven in de gemeenten en de uitzonderingsmogelijkheden. In het bestuursakkoord tussen het Rijk en de VNG van 4 juni 2007 werd afgesproken over te gaan tot normering op macroniveau. Dit akkoord bevat afspraken over de limitering van de OZB-grondslagen en introduceert een norm voor de stijging van het totaal van wat alle gemeenten aan OZB ophalen. De macronorm OZB verving per 1 januari 2008 de micronorm.

Bij invoering van de macronorm zijn per 2008 de volgende afspraken tussen Rijk en VNG gemaakt:

- het percentage waarmee de totale OZB-opbrengst maximaal mag groeien wordt jaarlijks bepaald door de reële trendmatige groei van het BBP te vermeerderen met het geraamde inflatiepercentage (prijsontwikkeling Nationale Bestedingen (pNB)) op basis van het CEP (jaar t-1);
- de reële trendmatige groei van het BBP wordt gebaseerd op cijfers van het CPB en wordt vastgesteld voor de duur van de kabinetsperiode;
- de grondslag voor de macronorm 2008 is de OZB-opbrengst 2007, voor de jaren daarna wordt de grondslag bepaald door de OZB-opbrengst t-2 te vermenigvuldigen met de macronorm t-1;
- de VNG speelt een actieve rol richting gemeenten bij het nastreven van de macronorm;
- bij overschrijding van de macronorm vindt in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (Bofv) een bestuurlijke weging plaats van de mogelijke oorzaken;
- het kabinet behoudt zich het recht voor om een correctie door te voeren op de omvang van het gemeentefonds.

De macronorm is in 2010 geëvalueerd¹, zoals afgesproken bij de invoering van de macronorm. De daaruit voortvloeiende aanbeveling om de OZB opbrengst van het jaar t-1 te nemen als grondslag in plaats van het jaar t-2 is per 2012 overgenomen in de systematiek van bepaling van de macronorm.

1.3 Werking en positie OZB

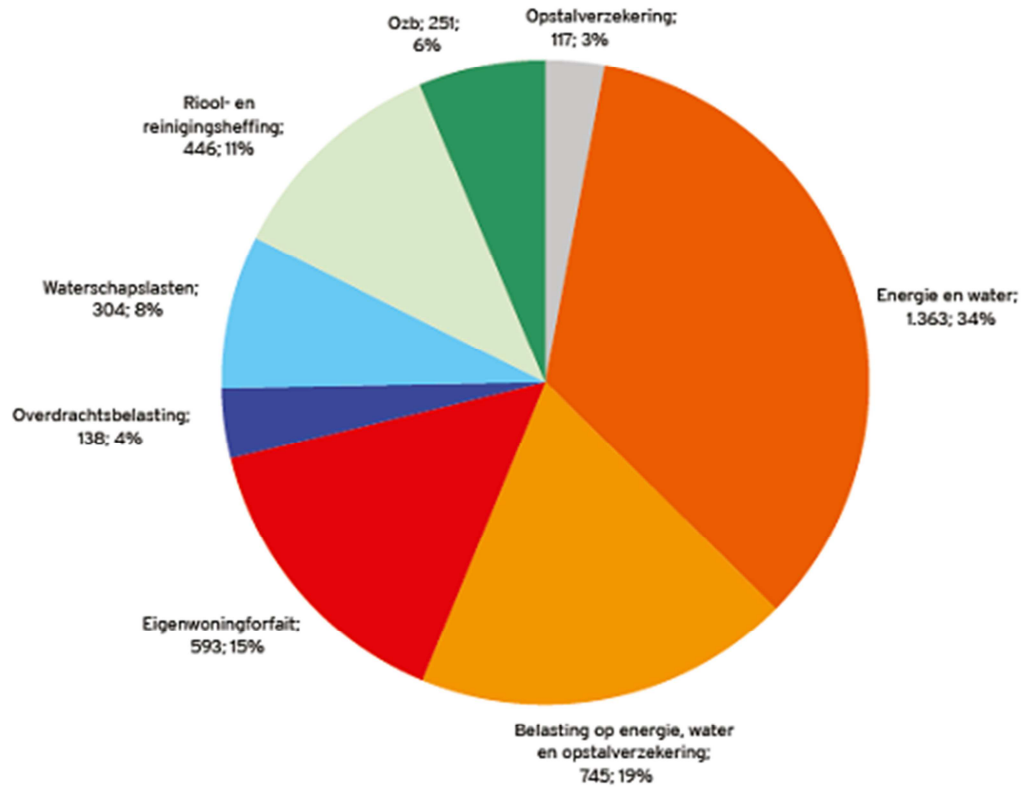
De OZB heeft als grondslag de WOZ-waarde van het onroerend goed binnen een gemeente in jaar t-1. Deze WOZ-waarde wordt vervolgens vermenigvuldigd met een tarief dat de gemeenteraad vaststelt op basis van de door hen gewenste opbrengst van de OZB. Verschillen in heffingscapaciteit (de totale WOZ-waarde in de gemeente) tussen gemeenten worden voor het grootste deel verevend via het inkomstencluster in het Gemeentefonds. Binnen het Gemeentefonds wordt op basis van de Financiële-verhoudingswet 1997 rekening gehouden met de mogelijkheden van een gemeente om OZB te innen, oftewel met de (rekenkundige) belastingcapaciteit van de gemeente. Van de categorie 'niet-woningen' wordt 70% van de rekenkundige opbrengst verevend. 30% van de rekenkundige opbrengst blijft ongemoeid. Voor woningen wordt 80% van de rekenkundige opbrengst verevend. Verevening vindt plaats op basis van het totale WOZ-waardebedrag in de gemeente, de waarde van het totale onroerend goed dat aan heffing van OZB kan worden onderworpen op basis van het rekentarief dat in de praktijk meestal lager ligt dan het tarief dat gemeenten daadwerkelijk hanteren.

OZB in perspectief

Het COELO zet jaarlijks de te betalen OZB af tegen de woonlasten van huiseigenaren. Deze woonlasten zijn de kosten die verband houden met de woning zelf en de financiering daarvan, meestal via hypothecaire lening. In 2013 bestaat gemiddeld 57% van de woonlasten uit hypotheeklasten. De gemiddelde woonlasten zijn ongeveer € 4050,- per jaar voor een gemiddeld huishouden. Dit bestaat uit de prijs van energie en water, belasting op energie en water, eigenwoningforfait, overdrachtsbelasting, opstalverzekering inclusief de belasting daarop, waterschapslasten en gemeentelijke lasten. De OZB bedraagt ongeveer 6% van deze woonlasten, de gemeentelijke reinigings- en rioolheffing samen 11%. Zie het cirkeldiagram hieronder.

¹ TK 2010/2011 32 500 B, nr. 4

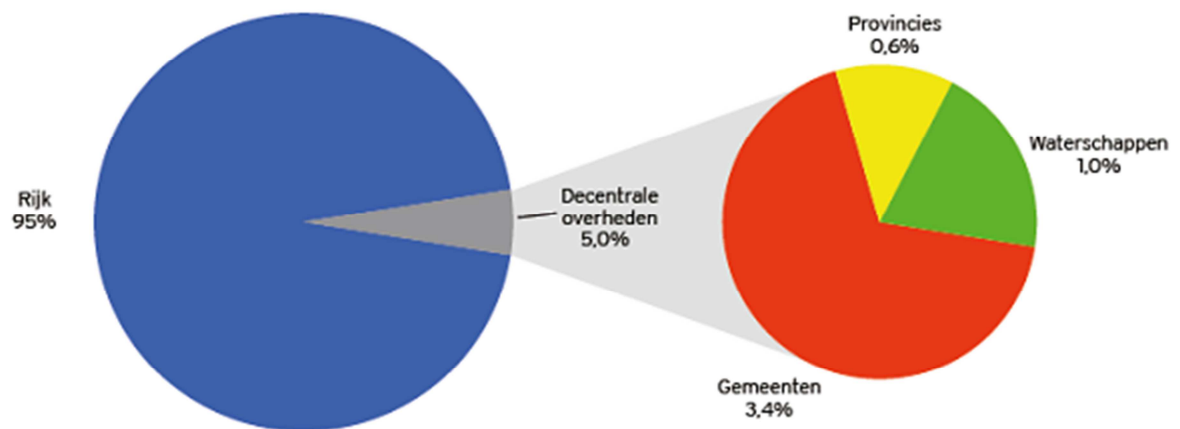
Verdeling woonlasten voor huiseigenaren 2013



Bron: Coelo atlas lokale lasten 2013

Kijken we naar de totale collectieve lastendruk dan zien we dat in 2013 van elke euro die huishoudens en bedrijven in Nederland aan belastingen en sociale premies betalen ruim drie procent naar de gemeenten gaat. De decentrale overheden nemen samen 5 procent voor hun rekening, de rijksoverheid 95 procent. Dit is weergegeven in het cirkeldiagram op de volgende pagina.

Figuur 2 Belasting- en premieopbrengst naar overheidslaag, 2013¹⁰



Bron: Coelo atlas lokale lasten 2013

Onderstaande tabel toont de financiering van gemeenten van 2007 tot 2012 als percentage van hun totale inkomsten. Gemeenten ontvangen een deel van hun middelen van het Rijk middels de algemene gemeentefondsuitkering en specifieke uitkeringen die zij voor specifieke taken ontvangen van de departementen. Daarnaast hebben zij eigen inkomsten uit gemeentelijke heffingen, grondposities, deelnemingen en dergelijke. De gemeentefondsuitkering aan gemeenten groeide in de loop der jaren. Zowel het volume van specifieke uitkeringen als de doeluitkeringen is de afgelopen jaren afgenomen. Dit is het resultaat van rijksbeleid om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. De Overige Eigen Middelen (OEM) bevatten het saldo van baten en lasten van de verschillende functies zoals openbaar vervoer, zeehavens en luchtvaart. In onderstaande tabel is te zien dat de positie van de lokale heffingen in de financieringsmix nauwelijks veranderd is. De verwachting is dat met de decentralisaties deze financieringsmix zal gaan veranderen.

Overzicht verdeling inkomsten van gemeenten in percentages van het totaal aan inkomsten.

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gemeentefonds	33	33	34	36	37	38
Specifieke uitkeringen*	27	24	23	22	21	19
OZB	6	6	6	6	6	7
Heffingen en rechten	8	8	8	8	8	8
Overige belastingen	1	1	1	1	2	2
Overige eigen middelen	25	27	27	27	26	26

(afgerond op gehele getallen)

Bron: Staat van het bestuur/CBS. *Specifieke uitkeringen: Overzicht specifieke uitkeringen

1.4 Cijfers en feiten over zes jaar macronorm en lokale heffingen

Ontwikkeling macronorm OZB 2008-2013

Jaar	OZB opbrengst (in mln. €)	Macronorm (in %)	Afwijking macronorm (in mln. € /+ = overschrijding)	Afwijking macronorm (in procenten)
2008	2.739	3,75	+ 5	+0,15
2009	2.868	6,11	- 33 * (- 2,43)	-1,14 * (-0,09)
2010	2.961	4,30	- 70 * (- 39)	-2,41 * (-1,36)
2011	3.063	3,50	- 2	-0,07
2012	3.464	3,75	+ 7,7	+0,25
2013	3.598	3,00	+30,1	+0,93
Ongebruikte ruimte OZB **			- 0,63	-0,19

Bron: CBS/Coelo

VNG, IPO, Unie van Waterschappen en het Rijk hebben in 2012 afgesproken om met eenduidige gegevens naar buiten te treden. De cijfers voor de jaren 2008-2011 komen van het CBS en zijn gebaseerd op primitieve begrotingen. Vanaf 2012 worden cijfers van het Coelo gebruikt die ook geschatte oninbaarheid en de laatste correcties door gemeenten op de primitieve begrotingen verwerkt. Het verschil in brongebruik verklaart het verschil in OZB opbrengst in de tabel tussen 2011 en 2012. Dit verschil komt niet in de ontwikkeling van de macronorm tot uitdrukking, omdat

* In 2009 en 2010 is extra ruimte geboden in de macronorm in verband met de aangekondigde afschaffing van de precariobelasting op netwerken van nutsbedrijven. Deze extra ruimte bedroeg in 2009 1,12% oftewel € 30,68 miljoen en in 2010 1,05% oftewel € 30,65 mln. Ook zonder deze extra ruimte bleven gemeenten onder de macronorm.

** Daarbij wordt ruimte die in 2009 en 2010 is geboden in de macronorm voor compensatie van afschaffing van de precariobelasting in 2009 en 2010 buiten beschouwing gelaten. Deze wetgeving is namelijk niet geëffectueerd en de extra ruimte afgeschaft.

Acties naar aanleiding van de overschrijdingen

In 2008, 2012 en 2013 is de macronorm overschreden. Naar aanleiding de overschrijding in 2008 is, na het Bofv, besloten geen correctie door te voeren op het Gemeentefonds. Daarentegen is besloten om de overschrijding van 2008 mee te tellen bij het bestuurlijk oordeel over de opbrengstontwikkeling van 2009. In 2009 werd de macronorm niet overschreden.

Naar aanleiding van de overschrijding in 2012 is er door het Rijk besloten tot het in mindering brengen van de overschrijding op de ruimte voor 2013. Op grond van deze bestuurlijke afspraak en de macronorm van 3,0% mocht de totale OZB-opbrengst in 2013 niet hoger mogen zijn dan € 3,3264 miljard.

De macronorm werd in 2013 overschreden. Dit zou ook het geval zijn geweest als er geen correctie op het maximale stijgingspercentage was toegepast voor de eerdere overschrijding in 2012. Op het Bofv van voorjaar 2013 is besloten dat het bedrag van de overschrijding in mindering wordt gebracht op wat in 2014 aan maximale stijging gerealiseerd mag worden. Daarnaast is afgesproken de systematiek van de macronorm te evalueren.

Conclusies op basis van dit hoofdstuk

De macronorm is vormgegeven vanuit de gedachte dat de effecten van de gemeentelijke heffingen op de totale lastendruk beheersbaar moeten zijn. Geconstateerd wordt dat de macronorm vrijwel geen rol speelt in de vaststelling van de tarieven en daarmee de opbrengst voor de onroerende zaakbelasting in de gemeenteraad. Er wordt namelijk op basis van de lokale situatie een afweging gemaakt tussen inkomsten en uitgaven, waarbij de onroerende zaakbelasting een van de mogelijkheden is om zelfstandig inkomsten te kunnen genereren. Dat er daarbij een landelijke begrenzing is op de macrostijging van de opbrengst speelt geen rol in het vaststellen van het tarief in een individuele gemeenten. Gemeenten kijken slechts naar de lokale situatie en de democratische druk die daarop rust.

Gezien de onderschrijding die er per saldo over de afgelopen zes jaar macronorm is geweest, kunnen we constateren dat het effect op de totale lastendruk van de overschrijdingen zeer beperkt is geweest. Tegelijkertijd blijkt uit de jaarlijkse analyse van de ontwikkeling van de OZB in de Atlas voor de lokale lasten door het COELO dat de grootste overschrijdingen van de macronorm op individueel gemeentelijk niveau fors zijn. Overigens moet worden aangemerkt dat het individuele gemeenten vrij staat om de OZB te verhogen boven het percentage van de macronorm, als alle gemeenten tezamen maar onder de macronorm blijven (voor iedere gemeente die een stijging van de OZB boven de macronorm kent moet dus een gemeente staan met een lagere stijging van de OZB). Lokale omstandigheden zijn leidend om de OZB toch te verhogen boven het percentage van de macronorm.

Kijken we naar de totale collectieve lastendruk dan is het aandeel van de OZB gering. Een overschrijding van de macronorm is derhalve van beperkte invloed op de collectieve lastendruk. Het is de vraag of het normeren van een zo klein deel van de totale lastendruk wel enig effect resorteert voor de gematigde ontwikkeling van de collectieve lastendruk.

Op basis van bovenstaande concludeert de werkgroep dat

- Hoewel er in enkele jaren overschrijdingen zijn geweest van de macronorm hebben deze niet geleid tot een uitname in het GF. Er is telkens in het Bofv besloten tot het korten van de ruimte in het jaar erop. Het Rijk heeft derhalve geen gebruik gemaakt van de bij instelling genoemde mogelijkheid tot het korten van het Gemeentefonds.
- De macronorm is daardoor vooral een indicator geweest voor de ontwikkeling van de belangrijkste lokale heffing, de OZB, en zodoende een basis voor bespreking op het Bofv.

Hoofdstuk 2

2.1 Ervaringen van zes jaar macronorm

De ervaringen van zes jaar macronorm zijn onder te verdelen in verschillende elementen. Als eerste kan de macronorm gezien worden als een harde, letterlijke eenzijdige norm waarbij het percentage van de macronorm wordt toegepast op individuele gemeenten. Gemeenten gebruiken de macronorm niet als uitgangspunt voor hun tariefstelling, noch houden zij rekening met de mogelijke landelijke stijging door bij andere gemeenten na te gaan wat zij voornemens zijn aan OZB-opbrengst te genereren. De macronorm wordt als het ware gebruikt als micronorm door de burger en de media: gemeenten die een grotere OZB-opbrengststijging kennen dan de norm hebben in de publieke opinie "iets uit te leggen". Gemeenteraden maken de tariefsafweging echter niet alleen op basis van OZB-opbrengsten maar kijken naar het totaal aan gemeentelijke woonlasten (OZB, rioolheffing- en afvalstoffenheffing). In de media wordt zowel bij overschrijdingen als in jaren waarin gemeenten onder de norm blijven met deze percentages gezwaaid, terwijl de reële stijging van de onroerende zaakbelasting in euro's een ander beeld kan geven over de omvang van de stijging van de OZB. De norm leidt mede daardoor tot veel bestuurlijke drukte. Vanuit de burger bezien is de OZB een klein, maar zichtbaar deel van zijn onbeïnvloedbare woonlasten. Als je de waarde van de OZB wil schetsen, zou de OZB in de algehele context van de collectieve lasten moeten worden geplaatst (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten). De gemeentelijke heffingen als geheel (dus al breder dan alleen OZB) nemen een zeer bescheiden plaats in binnen de collectieve belasting- en premieopbrengst, 3,4% in 2013, zoals we in paragraaf 1.3 zagen.

Ten tweede kent de onderliggende berekening van de macronorm (inflatie en areaaluitbreiding) nadelen. De onderliggende factoren worden toegepast in november (bij vaststellen tarieven door de raad), terwijl ze ontleend worden aan het Centraal Economisch Plan van het CPB in maart ervoor uitkomt ten behoeve van vaststelling van de macronorm in de meicirculaire van datzelfde jaar. De werkelijkheid op gemeentelijk microniveau wijkt van deze macrocijfers af. De gemeenteraad kijkt in de afweging bij het vaststellen van tarieven juist naar dit microniveau. De insteek was echter dat gemeenten meerjarig rondom de macronorm zouden moeten kunnen schommelen.

Ten derde kent het huidige instrument een prisoners dilemma. Het stimuleert gemeenten niet te kijken naar de gezamenlijke opbrengstontwikkeling, terwijl eventuele sancties wel over alle gemeenten kunnen worden verdeeld door een generieke uitname uit het gemeentefonds. Keuzes worden op individueel niveau gemaakt, door individuele volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad, kijkend naar de lokale behoefte.

Tevens is de communicatie over de landelijke OZB-opbrengststijging niet eenduidig. Vereniging Eigen Huis publiceert al in november een steekproef, in januari komt het CBS met cijfers op basis van primitieve begrotingen en eind maart volgen dan de definitieve cijfers van het COELO. De publieke opinie is dan al gevormd door berichtgeving van CBS en Vereniging Eigen Huis. Derhalve zouden cijfers over de ontwikkeling van de onroerende zaakbelasting eerder beschikbaar moeten zijn om miscommunicatie te voorkomen. Communicatie door het Rijk en de VNG over de opbrengstontwikkeling en relatie tot de normering alsmede het bestuurlijk overleg kan beter. Nu wordt er teveel vanuit verschillende partijen (Rijk, VNG) gereageerd op cijfers. Hierin zou een gezamenlijke woordvoering moeten worden afgesproken. Afspraken inzake de communicatie rondom macronorm worden niet altijd gevolgd; de interne analyse van de overschrijding van de macronorm door de deelnemers aan het Bofv wordt onvoldoende vooraf gedeeld. Er zijn geen gemeenschappelijke spelregels ten aanzien van de weging van factoren en communicatie. Er wordt door de partijen direct geoordeeld.

Als laatste is de mate waarin gemeenten zich houden aan de norm zeer zichtbaar door de zichtbaarheid van de OZB als heffing. De zichtbaarheid van een belasting kan ook zijn kracht zijn. Het zorgt er voor dat het democratisch proces dat leidt tot vaststelling van de tarieven voor de OZB goed moet worden gevoerd. Dit levert immers zichtbare belastingverhoging of verlaging op, die aan de burger dient te worden uitgelegd. Het vormt een natuurlijke rem op lastenstijgingen die we juist willen beheersen.

2.2 Varianten beheersing lokale lasten

De werkgroep komt na bestudering van de ervaringen met de macronorm gedurende de afgelopen zes jaar tot varianten voor de toekomst. Er is daarbij niet alleen gekeken naar de normering van de lokale lastendruk, maar ook naar de huidige visie op de gemeentelijke financiën en taakuitoefening. Deze varianten worden in dit stuk weergegeven inclusief voor- en nadelen.

1. **Omvormen macronorm tot benchmarkingsinstrument**

Bij deze variant wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de lokale lasten bij de gemeenteraden ligt. Dit is onderdeel van de lokale autonomie. Het Rijk volgt deze ontwikkelingen samen met de medeoverheden middels de monitor lokale lasten. Hierover kan dan jaarlijks een brief aan de Kamer worden gezonden voor debat over de ontwikkeling van de lokale lasten. Zodoende is er een vast moment waarop de Kamer wordt geïnformeerd over de lokale lastenontwikkeling. Zij heeft dan ook de mogelijkheid hierover in debat te gaan, waarmee wordt gepoogd te vermijden dat er continue tussentijdse discussie over de OZB ontstaat als gevolg van nieuwsberichten.

Om te bevorderen dat er beter stilgestaan wordt bij wie binnen de gemeente de verschillende voorzieningen betaalt is een lokaal belastingplan een mogelijk instrument. Dat belastingplan moet de gemeenteraad nog beter dan nu in staat stellen gefundeerde belastingkeuzes te maken, het is een aanvulling op de gemeentelijke programmabegroting. Zo is het mogelijk om structuur aan te brengen in het gemeentelijk belastingplan, waardoor op uniforme wijze de wereld achter de belastingcijfers inzichtelijk wordt. Dat maakt benchmarking tussen gemeenten gemakkelijker. Benchmarking spreekt het zelfreinigend vermogen van gemeenten aan. Het maakt gemeenten nog meer attent op de onderlinge verschillen. Dat bevordert het lokale debat over het heffen van lokale middelen en de inzet ervan. Uiteindelijk krijgen burgers zo meer te kiezen in het democratisch bestel.

Deze extra vorm van openheid vormt een aanvullend instrument naast de monitor lokale lasten die het COELO in opdracht van het Rijk en medeoverheden jaarlijks opstelt. Die monitor beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van de lokale lasten, waarover in de toekomst –net als nu– jaarlijks een brief aan de Kamer wordt gezonden voor eventueel debat. In elk geval wordt deze jaarlijkse monitor geagendeerd voor het BOFV waarbij de redenen/achtergronden die gemeenten hebben voor OZB-stijging centraal staan. Om te voorkomen dat er onduidelijkheid bestaat over de cijfers is de inzet de monitor lokale lasten van het COELO eerder te laten verschijnen.

Voordelen

- Past bij de autonome positie van gemeenten. Laat de verantwoordelijkheid voor vaststelling en verdediging van de tarieven daar waar hij hoort, bij de gemeente.
- Monitoring van lokale lasten blijft aanwezig en wordt besproken op het BOFV middels een benchmarking instrument, de monitor lokale lasten.
- Sluit aan bij de praktijk waarbij gemeenteraden weinig tot geen rekening houden met de macronorm, vanwege het prisonersdilemma.

Nadelen

- Geen structurele basis meer voor het Rijk om in te grijpen bij bovengemiddelde ontwikkeling van de OZB. Er dient steeds een ad hoc afspraak te worden gemaakt.

2. **Omvormen van de macronorm tot een lokale woonlastennorm**

De gemeentelijke heffingen die vallen onder de noemer woonlasten zijn de OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Door deze in gezamenlijkheid te monitoren ontstaat een reëler beeld van de lokale woonlastendruk voor individuele huishoudens in een gemeente. Dit sluit bovendien aan bij de praktijk van de gemeenten, waar bij de tariefsbepaling wordt gekeken naar het totale pakket van deze drie heffingen. Er kan voor deze drie heffingen gezamenlijk een jaarlijks maximaal

stijgingspercentage van de totale opbrengst in euro's worden vastgesteld. De feitelijke stijging wordt net als de huidige macronorm in kaart gebracht via de monitor lokale lasten die het COELO op opdracht van het Rijk en medeoverheden jaarlijks ontwikkelt. Bij overschrijding kan dit worden besproken op het Bofv en zo nodig kunnen maatregelen worden genomen.

Voordelen

- Doet meer recht aan de lastendruk die de burger ervaart dan alleen de OZB-norm.
- Gemeenten die een deel van de OZB aanwenden voor de kosten van afvalstoffenheffing en rioolheffing worden gelijkgeschakeld met gemeenten die voor afval- en rioolheffing een 100% kostendekkend tarief hanteren.
- Op een zelfde wijze af te spreken en te monitoren als de macronorm OZB, met verbeterde afspraken over de oorzaakanalyse en communicatie.
- Sluit beter aan bij de huidige gemeentelijke beleidsfocus dan de huidige macronorm die slechts op een deel van de lasten voor de burger (de OZB) betrekking heeft.

Nadelen

- Beperkt gemeenten in de mogelijkheden om autonoom belastingtarieven vast te kunnen stellen op het niveau dat past bij de lokale situatie. Bedrijven zijn geen onderdeel van deze monitoring. Een eventuele verschuiving van lastendruk naar heffingen die vooral van niet-inwoners worden geheven is mogelijk.

3. Omvormen van de macronorm tot een lokale woonlastennorm én een bedrijfslastennorm

Naast de onder 2 genoemde woonlastennorm, wordt ook de ontwikkeling van de bedrijfslasten genormeerd.

Voordelen

- Doet meer recht aan de lastendruk die zowel de burger als het bedrijfsleven ervaart.
- Gemeenten die een deel van de OZB aanwenden voor de kosten van afvalstoffenheffing en rioolheffing worden gelijkgeschakeld met gemeenten die voor afval- en rioolheffing een 100% kostendekkend tarief hanteren.
- De focus ligt op alle gemeentelijke heffingen en niet slechts een deel daarvan.
- Op een zelfde wijze af te spreken en te monitoren als de macronorm OZB.

Nadelen

-
- Beperkt gemeenten in de mogelijkheden om autonoom belastingtarieven vast te kunnen stellen op het niveau dat past bij de lokale situatie. De gemeenten die een gematigde ontwikkeling vertonen, kunnen te maken krijgen met een generieke sanctie, veroorzaakt door slechts een deel van de gemeenten die de normering wel overschrijden.
- Bedrijfslasten zijn niet zo gemakkelijk te definiëren als woonlasten. Dit vergt een nadere definiëring van bedrijfslasten.
- Er blijven altijd belastingsoorten die niet in een woonlastennorm en bedrijfslastennorm worden gevangen, zoals toeristenbelasting en hondenbelasting. Het biedt de publieke opinie de schijnzekerheid dat alle heffingen gelimiteerd zijn.

4. Handhaven van de macronorm

Indien de macronorm zou worden gehandhaafd in zijn huidige vorm, dan moeten er allereerst goede afspraken worden gemaakt over het spelregelkader. Belangrijke punten daarin zijn hoe we omgaan met de bestuurlijke weging en gezamenlijke communicatie aan het begin van het belastingjaar. Het is gebleken dat hier in het verleden onvoldoende sprake van is geweest. Voor handhaving van de huidige macronorm dienen afspraken te worden gemaakt over factoren die een eventuele overschrijding wel rechtvaardigen en de vaststelling van een communicatielijm over de cijfers inzake de lokale lasten en OZB-ontwikkeling alsmede het moment van communiceren.

Voordelen

- Laat de normering van de lokale lasten bestaan, inclusief mogelijk sanctiemiddel
- Levert een eenduidige stijgingsgrens op van de landelijke opbrengst van de OZB.

Nadelen

- Strookt niet met de lastendruk die burgers op individueel niveau ervaren.
- Onbevredigende uitkomst van deze evaluatie voor het Rijk en de VNG. Inzet is nu juist evaluatie van de norm omdat de huidige norm niet het gewenste effect heeft.
- Ziet slechts op 1 heffing in het totale lokale belastinggebied.

5. Herinvoeren micronorm OZB

De micronorm OZB heeft bestaan in 2007. Het bleek een tijdrovende wijze van normering van de lokale lasten en deze is daarom afgeschaft en vervangen door de huidige macronorm. Voor de volledigheid van dit overzicht zijn de voor- en nadelen van de micronorm opgenomen.

Voordelen

- Geeft de mogelijkheid op individueel gemeentelijk niveau de stijging van de lokale lasten te beheersen en zo mogelijk te sanctioneren door het Rijk.
- Voldoet aan het gevoel van de burger dat de macronorm van toepassing is op zijn individuele gemeente.

Nadelen

- Het miskent de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad voor de lokale situatie.
- Het miskent de autonome positie van gemeenten ten aanzien van tariefstelling.
- Het miskent de verschillende belastingniveaus van de verschillende gemeenten.
- Het is een stevige klus om voor iedere individuele gemeente een normering vast te stellen die past bij die gemeente.
- Daarnaast dient ieder verzoek om een uitzondering op de normering individueel te worden beoordeeld.
- Individueel ingrijpen is zeer moeilijk in te passen in de systematiek van het huidige gemeentefonds.
- Het miskent de bufferfunctie van het lokaal belastinggebied

Hoofdstuk 3

Conclusies en aanbevelingen

De werkgroep evaluatie systematiek macronorm onroerende zaakbelasting concludeert dat het de voorkeur geniet te kiezen voor afschaffing van de macronorm. De afgelopen jaren heeft de norm vooral geleid tot bestuurlijke drukte. De norm heeft in de ogen van de werkgroep niet bijgedragen aan de gematigde lastenontwikkeling, daar de besluitvorming over tarieven in gemeenten in de eerste plaats geënt is op lokale afwegingen. De macronorm speelt daarin geen rol.

De werkgroep adviseert de benchmarking van de lokale lasten steviger neer te zetten door de monitor lokale heffingen die het Coelo jaarlijks uitbrengt in opdracht van het Rijk, de gemeenten en andere belangengroeperingen, te presenteren als het instrument op basis waarvan de ontwikkeling van de lokale lasten wordt gemeten. Door de benchmarking van de lokale lasten steviger neer te zetten kunnen gemeenten onderling hun tariefstijging vergelijken. Een lokaal belastingplan als verplicht onderdeel van de gemeentelijke programmabegroting komt de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten ten goede en maakt benchmarking mogelijk. Daarnaast biedt het meer inzicht voor de burger in de belastingheffing door de eigen gemeenten en bevordert daarmee het lokale debat. Over de opbrengst van de lokale lasten op macroniveau kan jaarlijks middels een brief worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer, waarover zo wenselijk een debat kan worden gevoerd. Wij verwachten dat het democratisch proces bij gemeenten voldoende waarborg biedt voor het voorkomen van ongebreidelde groei van de lokale heffingen. Dit past bovendien bij de autonome positie van gemeenten en het Rijksbeleid ten aanzien van de decentralisaties op het sociale domein. Een macronorm op de eigen inkomsten past daar niet bij.

Den Haag, maart 2014