

Kenmerk	W04.04.0155/I
Datum advies	29 juni 2004
Vindplaats	Kamerstukken II 2004/05, 30 096, nr 5

Volledige tekst

Voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 14 april 2004, no.04.001519, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in de afschaffing van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen. Het introduceert voorts maximumtarieven voor de resterende zaken waarop OZB geheven kan worden. Bovendien bevat het een regeling om al te forse tariefstijgingen te voorkomen.

De Raad van State maakt opmerkingen over de motivering van de voorgestelde stelselherziening en de gevolgen van het wetsvoorstel. Verder maakt hij enkele opmerkingen van financieel-economische aard. De Raad is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Uitgangspunten van de OZB

De onroerendgoedbelastingen zijn in 1971 ingevoerd. Uitgangspunt was toen dat aan de gemeenten een belastingcapaciteit moest worden verleend van zodanige omvang dat die capaciteit praktische betekenis zou krijgen voor het kunnen voeren van een gemeentelijk financieel beleid. *(zie noot 1)* De Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provinciën (de Commissie-Oud) had in 1956 geadviseerd tot verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. *(zie noot 2)* De verruiming zou gemeenten minder afhankelijk maken van uitkeringen uit het gemeentefonds en zou de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur jegens zijn burgers intensiveren. Naar het inzicht van de Commissie-Oud was het "van zeer veel belang, dat de ingezetenen van een gemeente een rechtstreeks financieel belang hebben bij het beleid van de gemeentelijke bestuursorganen, omdat slechts op deze wijze een waarborg wordt verkregen tegen het lichtvaardig doen van uitgaven." *(zie noot 3)* Dit inzicht is tijdens de behandeling van het wetsvoorstel waarbij de OZB werd ingevoerd, herhaald door de betrokken ministers. *(zie noot 4)* Volgens de ministers moest een zo groot mogelijk deel van de burgerij in de heffing

kunnen worden betrokken, wilde de verruiming van het lokale belastinggebied aan haar doel beantwoorden. De burger wordt zo betrokken bij de bestuurlijke afweging tussen de lokale belastingdruk en het voorzieningenniveau. De democratische functie van het eigen belastinggebied van de gemeenten wordt nog steeds belangrijk geacht. (zie noot 5) Het eigen gemeentelijk belastinggebied kent verschillende functies. Om te beginnen de reeds aangeduide democratische functie. Met het schrappen van het gebruikersdeel OZB op woningen wijzigt de betrokkenheid van een aanzienlijk deel van de inwoners van de gemeenten, de gebruikers van woningen, indien zij wel betrokken worden bij de vaststelling van de lusten, maar voortaan zelf de daarmee gepaard gaande lasten niet dragen. Daarmee doet het wetsvoorstel voor een deel af aan de democratische functie.

Het eigen gemeentelijk belastinggebied kent daarnaast andere functies. Lokale bestuurders kunnen het plaatselijk voorzieningenniveau afstemmen op plaatselijk uiteenlopende voorkeuren en behoeften (allocatiefunctie).

Verder wordt de opbrengst van lokale belastingen benut om tekorten bij de uitvoering van medebewindstaken op te vangen, waar de algemene en de specifieke uitkeringen uit het Gemeentefonds tekort schieten (compensatiefunctie). (zie noot 6) De memorie van toelichting geeft geen inzicht in het percentage van de OZB dat gemeenten gemiddeld uitgeven aan medebewindstaken. Bovendien speelt hier de vraag naar de nakoming van de verplichting als gesteld in artikel 108, derde lid, van de Gemeentewet. (zie noot 7)

Ten slotte is er de bufferfunctie. Bij onverwachte financiële tegenvallers moeten gemeenten kunnen terugvallen op een voldoende eigen belastinggebied, anders moeten zij een beroep doen op het Rijk. De behoefte van gemeenten aan financiële buffers en compensatie neemt toe in verband met de grotere financiële risico's die zij lopen met de uitbreiding van hun verantwoordelijkheden en de niet altijd toereikende uitkeringen die zij daarvoor ontvangen. Juist de laatste tijd worden gemeentebesturen belast met taken die hen dwingen tot uitgaven, bijvoorbeeld uitgaven inzake de Wet voorzieningen gehandicapten, voor het onderhoud van schoolgebouwen en voor de bijstand.

Het stelsel van de OZB is indertijd weloverwogen ingevoerd, na voorbereidend werk van verschillende (staats)commissies. (zie noot 8) De herziening is ingrijpend. Daarom zijn een degelijke voorbereiding en een solide motivering vereist. Een duidelijke uiteenzetting van de probleemstelling, de gekozen middelen en de gevolgen van het wetsvoorstel is nodig. Daarbij moet duidelijk worden dat de voordelen van de ingrijpende wijziging opwegen tegen de nadelen van het bestaande stelsel.

Bovendien dient naar het oordeel van de Raad van State een voorstel tot ingrijpende aanpassing van de OZB rekening te houden met de hiervoor besproken uitgangspunten, dan wel dient te worden beargumenteerd waarom een of meerdere van deze uitgangspunten worden verlaten.

2. Positie van de gemeenten

Met het voorstel tot afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven raakt de regering de positie van de gemeente in ons staatsbestel. Bij invoering van de OZB werd beoogd gemeenten minder afhankelijk te maken van uitkeringen uit het Gemeentefonds (en daarmee van het Rijk).

Volgens de memorie van toelichting wordt de autonomie van gemeenten hoofdzakelijk bepaald door de omvang van het lokale budget en de vrijheid om te bepalen waar het geld aan wordt uitgegeven en om te bepalen wat de meest efficiënte, meest doelmatige wijze van uitvoering daarbij is. (zie noot 9) Daarbij wordt gewezen op de omvang van de vrij besteedbare decentrale inkomsten, die in vergelijking met andere Europese landen tamelijk groot is. Volgens de regering is het belastinggebied ook na invoering van het wetsvoorstel

toereikend in omvang en samenstelling. Het percentage aan eigen inkomsten (eigen belastinggebied en heffingen en rechten) zal circa 15 bedragen. (zie noot 10) Bij vergelijking met andere landen op het terrein van het gemeentelijk belastinggebied blijkt echter dat Nederlandse gemeenten juist een bijzonder klein belastinggebied hebben. Zo blijkt uit een onderzoek naar indicatoren van fiscale decentralisatie dat in Nederland de opbrengsten van lokale belastingen als percentage van de totale belastingen 3,5 bedraagt; voor België bedraagt dit 23,6, voor Duitsland 29,2 en voor Denemarken 33,8. Een andere vergelijking is te vinden in de bijlage bij het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Hieruit blijkt dat de opbrengst van eigen belasting in Nederland 1,1 % van het bruto binnenlands product (BBP) bedraagt; ter vergelijking zij vermeld dat dit percentage voor Zweden komt op 15,5, voor België op 12,4 en voor Oostenrijk op 8,7. (zie noot 11)

Daarbij speelt meer in het algemeen de vraag of de regering het lokaal bestuur die positie wenst te laten innemen welke toekomt aan een zelfstandige bestuurslaag met onder meer gekozen bestuurders en met eigen afwegingen van lokale lusten en lasten. In de memorie van toelichting (paragraaf 1.2 en onder punt 1 van dit advies) wordt gewezen op een aantal wetten en beleidsvoornemens waarin juist meer taken worden gelegd bij de gemeenten. De Raad acht het in dit verband wenselijk dat de regering uiteenzet welk decentralisatiebeleid zij in het algemeen voert en waarom zij in het ene geval voor centralisatie en in het andere geval voor decentralisatie kiest. Daarbij dient te worden ingegaan op de verhouding hiervan met het voorliggend wetsvoorstel.

3. Probleemstelling en doeleinden

Als motieven voor gedeeltelijke afschaffing van de OZB worden genoemd de irritatie die de OZB bij gebruikers van woningen oproept en het doorkruisen van het inkomensbeleid van de rijksoverheid. (zie noot 12) Als doelen noemt de inleiding ook lastenverlichting op gemeentelijk niveau en beheersing van de lokale lasten. De memorie van toelichting staft de gestelde problemen niet met concrete gegevens.

a. Met het wetsvoorstel wordt een eind gemaakt aan een belasting die bij de burgers veel irritatie oproept, stelt de memorie van toelichting. De heffing bij wege van aanslag maakt de OZB zichtbaar. Dat past binnen de democratische functie van gemeentelijke belastingen, die mede geleid heeft tot invoering van de OZB. De OZB leidt juist tot prikkeling van de burger; daardoor wordt hij meer betrokken bij de afwegingen die de gemeenteraad maakt tussen belastingdruk en voorzieningenniveau. De memorie van toelichting gaat hier aan voorbij.

b. Belangrijk argument voor de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen is volgens de memorie van toelichting de wenselijkheid het inkomensbeleid van het Rijk te vrijwaren van invloeden van gemeentezijde. De Raad heeft er begrip voor, dat de regering averechtse effecten op dit inkomensbeleid wil voorkomen. Het probleem zit echter niet zozeer in de omvang van het gemeentelijk belastinggebied als wel in de kwijtscheldingsmogelijkheden die de gemeenten hebben. Daardoor ontstaan individueel bepaalde verschillen in belastingdruk. Het is niet uit te sluiten dat gemeenten het kwijtscheldingsbeleid opnieuw zullen bezien, gegeven hun eigen financiële mogelijkheden.

c. Volgens de memorie van toelichting kunnen lokale lastenontwikkelingen consequenties hebben voor het klimaat voor loonmatiging, en daarmee invloed hebben op de concurrentiepositie van ons land. Een kwantificering en een kwalificatie daarvan ontbreken echter; daarmee verliest het argument aan overtuigingskracht. Het is niet duidelijk in hoeverre deze stelling op ervaringen is gebaseerd.

De Raad stelt vast dat de toelichting geen overtuigende omschrijving biedt van de problemen die tot het wetsvoorstel hebben geleid, noch van doelen die moeten worden bereikt en waarvan de verwachting gewettigd is dat ze ook zouden kunnen worden bereikt. De Raad adviseert de probleemstelling met inachtneming van het voorgaande uiteen te zetten en de te bereiken doelen van het wetsvoorstel te verduidelijken.

Onverlet het vorenstaande merkt de Raad het volgende op.

4. Financieel-economische gevolgen

a. De memorie van toelichting bevat geen budgettaire paragraaf. De compensatie via het Gemeentefonds - die gedurende zekere tijd een herverdelingseffect zal moeten hebben, wil worden voorkomen dat afzonderlijke gemeenten erop achteruitgaan, zodat aanvullende verdelingsmaatstaven nodig zullen zijn - wordt wel aangekondigd, maar in het voorstel niet geregeld. Daardoor blijft de omvang van de herverdeling, op de korte en op de langere termijn, onduidelijk. Volgens het COELO-rapport 04-02 is de omvang van de herverdeling aanzienlijk. *(zie noot 13)*

b. Door het ontbreken van een budgettaire paragraaf is het niet mogelijk te beoordelen of de aangekondigde compensatie ter hoogte van 945 miljoen euro via het Gemeentefonds op macroniveau voldoende zal zijn. Bovendien geeft de tabel in bijlage 1 bij de memorie van toelichting wel aan hoe de negatieve herverdeeleffecten per inwoner worden gecompenseerd, maar niet hoelang deze compensatie zal worden gegeven.

c. De compensatie die aan gemeenten geboden wordt, zal uit de algemene middelen worden betaald. Gelet op het budgettaire beleid van de regering met betrekking tot het Stabiliteits- en Groeipact en de huidige budgettaire situatie, moet ervan worden uitgegaan dat de afschaffing van een deel van de OZB en de compensatie door het Rijk gevolgen zal hebben voor de rijksbegroting. Het effect op de rijksbegroting zal zijn dat ofwel elders uitgaven moeten worden beperkt ofwel dat de belastingen moeten worden verhoogd. Bovendien pleegt de algemene uitkering jaarlijks aangepast te worden, hetgeen ook de 945 miljoen euro treft.

d. De Raad wijst er verder op dat het wetsvoorstel niet het nadeel van de hoge uitvoeringskosten wegneemt, nu de OZB-taxatie ook van huurwoningen zal moeten blijven plaatsvinden. Die - gelijkblijvende - kosten zullen moeten worden gemaakt ten behoeve van een veel geringere belastingopbrengst.

De memorie van toelichting geeft onvoldoende inzicht in de financieel-economische gevolgen van het voorstel. De Raad adviseert hierin te voorzien.

5. Maximering van de stijging van tarieven

a. Artikel 220f, derde lid, van de Gemeentewet zal voorzien in een regeling voor beheerste stijging van OZB-tarieven indien deze zich nog ruim onder het maximum bevinden. Het percentage waarmee de tarieven in dergelijke gevallen maximaal mogen worden verhoogd, is gekoppeld aan het percentage trendmatige BBP-groei verminderd met de voor dat jaar geraamde "areaalontwikkeling". *(zie noot 14)* Deze koppeling vloeit voort uit de gedachte dat het bij somber economisch tij voor de hand ligt dat gemeenten gematigd omgaan met de stijging van hun lokale lasten, terwijl de lokale lasten voor burgers en bedrijven relatief minder

bezwaarlijk zullen zijn wanneer de economie sterk groeit. De memorie van toelichting gaat eraan voorbij dat er bij economische tegenwind geen of weinig ruimte voor verhoging bestaat door de koppeling aan het BBP, terwijl de behoefte van gemeenten dan juist het grootst zal zijn.

b. De Nederlandse wetgeving kent het percentage trendmatige BBP-groei als zodanig niet. Het verdient aanbeveling aan te sluiten bij een percentage, vastgesteld door een instantie als het Centraal Planbureau.

c. Het gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel van OZB op woningen zal zijn dat de druk op tarifiering van het zakelijk gerechtigde OZB-deel toeneemt. Door invoering van de maximering van de tarieven wordt ook op dit punt de gemeentelijke beleidsruimte beperkt. Met de maximering van de tarieven en de beperking van de tariefstijgingen (voorzover de tariefmaxima nog niet zijn bereikt) geeft het wetsvoorstel bovendien blijk van weinig begrip van de lokale politiek. Verhoging van de belastingtarieven is een van de meest bediscussieerde en omstreden aangelegenheden in de gemeenteraad en pleegt niet lichtvaardig te geschieden.

Gelet op het voorgaande adviseert de Raad het voorgestelde artikel 220f, derde lid, van de Gemeentewet te heroverwegen.

6. Wijzigen van maximumtarieven

Wijziging van de maximumtarieven geschiedt ingevolge het voorgestelde artikel 220f, vijfde lid, bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij geldt een voorhangprocedure volgens het model van voorwaardelijke delegatie (zesde lid). De Raad wijst erop dat delegatie van regelgevende bevoegdheid op het terrein van de belastingen zich niet mag uitstrekken tot de essentialia van de belastingheffing. (zie noot 15) Tot die essentialia behoren het belastbaar feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen. De tarieven zelf van de OZB worden niet in de Gemeentewet vastgesteld. De beslissing hierover wordt juist aan de gemeenteraad overgelaten. Nu echter de wetgever in formele zin een maximumtarief voor de resterende OZB-zaken stelt en daarmee de vrijheid van de gemeenteraad beperkt, dient naar het oordeel van de Raad dit maximumtarief te worden aangemerkt als een van de essentialia van het OZB-stelsel. Wijziging van het maximumtarief dient daarom te blijven voorbehouden aan de formele wetgever. De Raad adviseert het voorgestelde artikel 220f, vijfde en zesde lid, te laten vervallen.

7. IJkjaar

De compensatie uit het Gemeentefonds is gebaseerd op 2002 - het jaar waarin het kabinetsvoornemen bekend werd - , teneinde strategisch gedrag van gemeentebesturen niet te belonen. Voor gemeenten die om andere dan strategische redenen hun tarieven na 2002 hebben verhoogd, heeft de keuze van dit ijkjaar ongewenste, zo niet onbillijke nadelige effecten. De Raad adviseert na te gaan of gemeenten door de keuze van dit ijkjaar bijzonder hard worden getroffen en of voor die gemeenten een extra compensatiemogelijkheid geboden is. De Raad adviseert zo nodig in het wetsvoorstel een grondslag voor deze extra compensatiemogelijkheid op te nemen.

8. Voorbereiding

De voorgenomen beleidswijziging is niet voor advies aan de Rfv voorgelegd. De Rfv heeft inmiddels ongevraagd advies uitgebracht over de Hoofdlijnenbrief. (zie noot 16) Dit neemt niet

weg dat, naar het oordeel van de Raad, gelet op artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen, de Rfv had moeten worden geconsulteerd over dit wetsvoorstel. (zie noot 17) De Raad adviseert bij belangrijke beleidswijzigingen in het vervolg de Rfv tijdig om advies te vragen.

9. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2005. Het wetsvoorstel zal op zijn vroegst in het najaar van 2004 het Staatsblad bereiken. De gemeentebesturen maken hun strategische keuzen voor de begroting van 2005 en de meerjarenraming voor de daarop volgende jaren echter al in het voorjaar. Zij moeten vóór 15 november 2004 de vastgestelde begroting voor 2005 aan gedeputeerde staten zenden (artikel 191 van de Gemeentewet). De Raad is van oordeel dat onzekerheid over een zo belangrijk onderdeel van het gemeentelijk beleid zich niet verdraagt met het belang van een financieel zorgvuldig beleid. Hij adviseert de inwerkingtreding op een later tijdstip te stellen. In dat geval komt de gestelde noodzaak van artikel IV - waarmee een referendum over de wet wordt uitgesloten - ook te vervallen.

10. Artikel II

In artikel II wordt de gehele wet van 21 december 2000, Stb. 610, (Tariefdifferentiatie onroerende-zaakbelastingen) ingetrokken. Het intrekken van een regeling waarbij wijzigingen in een andere regeling zijn aangebracht, maakt die wijzigingen niet ongedaan. (zie noot 18) De wijzigingen van de Gemeentewet in artikel I van die wet zijn reeds (met ingang van 1 januari 2001) in werking getreden. Artikel II van die wet wijzigt artikel 220f van de Gemeentewet en treedt in werking met ingang van 1 januari 2005. Indien het voorliggend wetsvoorstel voor 1 januari 2005 in werking treedt, heeft genoemd artikel II geen enkele betekenis. De laatst vastgestelde tekst van artikel 220f zal dan gelden. Indien echter het voorliggend voorstel na 1 januari 2005 in werking treedt, zal artikel II van genoemde wet gelden tot het moment van inwerkingtreden van het voorliggend wetsvoorstel.

De Raad adviseert artikel II van het voorliggend voorstel te laten vervallen.

11. Artikel III

a. Aan de Raad is eerder voorgelegd een voorstel van wet tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken en van enige andere wetten (meer doelmatige uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken). Artikel VIII, onderdeel C, van dat wetsvoorstel bepaalt dat artikel 220i (ingroeivariant) vervalt. Het nu voorliggende voorstel bepaalt dat, als het andere wetsvoorstel tot wet wordt verheven, artikel VIII, onderdeel C, wordt vervangen door: Artikel 220f komt te vervallen.

Als de Wet afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen eerder in werking treedt, bevat artikel 220f - op het moment dat het voorstel van wet tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken tot wet wordt verheven - niet meer de ingroeivariant maar de maximering van de OZB-tarieven voor de overige onroerende zaken. Het vervallen van deze bepaling kan niet beoogd zijn.

Als de Wet waardering onroerende zaken eerder tot wet wordt verheven, verliest artikel III elke betekenis.

Als de beide wetten tegelijk tot wet worden verheven respectievelijk in werking treden, is onduidelijk welk artikel 220f dan vervalt: de bepaling inzake de ingroeivariant dan wel die inzake de maximering.

De Raad adviseert het voorgestelde artikel III te laten vervallen.

b. Als dit wetsvoorstel tot wet verheven wordt voordat het voorstel van wet tot wijziging van de Wet waardering onroerende zaken en van enige andere wetten (meer doelmatige uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken) tot wet wordt verheven, dient artikel VIII, onderdeel D, van laatstgenoemde wet te worden aangepast. (zie noot 19)

12. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.04.0155/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel D, (artikel 220f, derde lid, van de Gemeentewet) de term "gemeentebestuur" vervangen door: het college van burgemeester en wethouders. In dezelfde bepaling het woord "voorwaarden" vervangen door: voorschriften.
 - In artikel I, onderdeel D, (artikel 220f, vierde lid, van de Gemeentewet) wordt de term "heffingsmaatstaf" gebruikt zonder omschrijving. Evenals in het voorgestelde artikel 221, vierde lid, van de Gemeentewet, een omschrijving van de term heffingsmaatstaf opnemen.
 - In artikel I, onderdeel G, in het eerste lid van artikel 221 van de Gemeentewet "gebonden" vervangen door: gebonden zijn.
 - In artikel II de zinsnede "(Tariefdifferentiatie onroerendezaak-belastingen)" laten vervallen.
 - In artikel III de zinsnede ", de Wet inkomstenbelasting 2001, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Gemeentewet en de Waterschapswet" vervangen door: en van enige andere wetten.
-

Nader rapport (reactie op het advies) van 21 april 2005

Naar aanleiding van het advies van de Raad merk ik, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, het volgende op.

1. Zoals in de memorie van toelichting aangegeven, wordt met het voorliggende wetsvoorstel uitvoering gegeven aan het in het Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66 neergelegde voornemen om het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen af te schaffen en de stijging van de OZB op bedrijfspanden en het eigenarendeel op woningen, na overleg met de gemeenten te maximeren. Hoewel met deze maatregel een aanzienlijk deel van de burgers niet langer meer in de heffing van de OZB zal worden betrokken, betekent dit niet dat daarmee ook de betrokkenheid van deze burgers bij de bestuurlijke afweging tussen de lokale belastingdruk en het lokale voorzieningenniveau

wijzig. Het is waar dat het functioneren van de lokale democratie gebaat kan zijn bij de bevoegdheid van gemeenten om binnen bepaalde grenzen het eigen voorzieningenniveau en belastingpeil vast te stellen. Het politieke debat in de deelgemeenten van Amsterdam en Rotterdam laat echter zien dat het geen noodzakelijke voorwaarde daarvoor is. Ondanks dat deze deelgemeenten slechts in beperkte mate bevoegd zijn om zelfstandig belasting te heffen (geen andere belastingen dan parkeerbelastingen en precariobelasting), is het immers in die deelgemeenten niet zo dat de betrokkenheid van de burgers bij de bestuurlijke afwegingen van deze (rechtstreeks gekozen) vertegenwoordigende organen hier minder is dan bij gemeenten die (binnen bepaalde grenzen) wel bevoegd zijn zelfstandig belastingen te heffen. Deze indruk wordt bevestigd door onderzoek naar de participatie van burgers in de Nederlandse lokale democratie. Bij lokale verkiezingen laten kiezers zich wel leiden door lokale omstandigheden maar zelden blijken dit de (tarieven van) de lokale belastingen te zijn. Zo blijkt er in Nederland geen verband te zijn tussen de omvang van de lokale belastingen in een gemeente en de opkomst bij lokale verkiezingen. Evenmin blijkt in Nederland de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek af te hangen van de (hoogte van) de lokale belastingen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat de betrokkenheid van burgers zich in de praktijk veeleer richt op de wijze van aanwending van de beschikbare financiële middelen dan op de wijze van verwerving.

De VNG gaat in een brochure uit 1996 nog verder door te stellen dat de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek niet toeneemt wanneer er meer lokale belastingen moeten worden betaald, maar dat die veel meer afhankelijk is van de gemeentelijke dienstverlening.

Het stelsel van de OZB, dat gemeenten een belastingcapaciteit van zodanige omvang verleent dat die capaciteit ook praktische betekenis heeft voor het kunnen voeren van een gemeentelijk financieel beleid, is ingevoerd na voorbereidend werk van de Commissie-Oud. (zie noot 20) Deze commissie heeft in 1956 een verruiming van het gemeentelijke belastinggebied bepleit om gemeenten minder afhankelijk te maken van uitkeringen uit het gemeentefonds. Het ging daarbij overigens om een voor de gemeenten scherp begrensde belasting. Geleidelijk aan is hier voor gemeenten echter steeds meer vrijheid op gekomen zonder dat over die ontwikkeling een fundamentele discussie is gevoerd. Wel toont de Tweede Kamer der Staten-Generaal de laatste jaren steeds meer belangstelling voor de ontwikkeling van de samenstelling en omvang van het gemeentelijke belastinggebied.

Het is in theorie juist dat het in de heffing betrekken van een zo groot mogelijk deel van de burgers de betrokkenheid van de burger bij de bestuurlijke afweging tussen de lokale belastingdruk en het voorzieningenniveau vergroot. Probleem is alleen dat voor de gemiddelde burger de relatie tussen het OZB-tarief en het voorzieningenniveau onvoldoende helder is. Anders dan voor raadsleden, voor wie die samenhang wel duidelijk is. De veronderstelling dat met het schrappen van het gebruikersdeel van de OZB op woningen de betrokkenheid van een aanzienlijk deel van de inwoners van de gemeente wijzigt, behoeft in dit verband dan ook nuancering.

Het is niet mogelijk een inzicht te geven in het percentage van de OZB dat gemeenten gemiddeld aan medebewindstaken uitgeven. Dit onder meer vanwege de verschillende lokale preferenties en de verschillen in doelmatigheid. Wel is het zo dat de in het Project Andere Overheid aangekondigde ontschotting en integratie van geldstromen de aanwendingsvrijheid van de uitkeringen uit het gemeentefonds in de toekomst groter wordt. Dit zal er dan onder meer toe leiden dat gemeenten ook meer bestedingsvrijheid krijgen.

Vorenstaande maakt duidelijk dat de voorgestelde afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen voor gemeenten aanzienlijk minder ingrijpend hoeft te zijn dan zo nu en dan wel wordt beweerd. Wordt hierbij tevens in aanmerking genomen de compensatie via het Gemeentefonds, met als uitgangspunt een gelijke voorzieningencapaciteit bij een gelijke lastendruk, dan maakt dit de voorgestelde maatregel alleszins verdedigbaar. In de toelichting bij het wetsvoorstel is beknopt beargumenteerd waarom de regering er voor kiest van de bestaande OZB-heffingen juist het gebruikersdeel op woningen af te schaffen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de irritatie die juist deze belasting bij de burgers oproept en de behoefte het door gemeenten hiermee gevoerde inkomensbeleid te reduceren. Het zijn in het bijzonder deze overwegingen die de regering heeft doen besluiten het gebruik van onroerende zaken die in hoofdzaak tot woning dienen niet langer in de heffing van de OZB te betrekken.

2. Afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen en maximering van de overige OZB-tarieven kadert de verantwoordelijkheden van gemeenten nader in.

Naar de mening van de regering betekent dit echter niet dat daarmee ook de autonomie van de gemeente ter discussie wordt gesteld. Voor zover die angst mocht bestaan, is die angst zeker niet terecht. Ook in het buitenland wordt maximering veelvuldig toegepast: het merendeel van de EU-landen kent één of meerdere vormen van maximering van lokale belastingen. Maximering van de lokale belastingen kan in dit opzicht dus niet worden beschouwd als een onverantwoorde inbreuk op de lokale autonomie. De bewering dat Nederland een bijzonder klein lokaal belastinggebied kent, verdient nuancering. Zo zijn er alleen al binnen de OESO vijf landen die lagere decentrale belastingopbrengsten (als percentage van het BBP) hebben dan Nederland. Daarbij dient echter bedacht te worden dat in de internationale definitie van decentrale belastingen ook de zogenaamde "shared taxes" worden meegeteld: nationale belastingen waarvan een vastgelegd deel aan gemeenten toekomt. Naar hun aard lijken deze inkomsten echter meer op een algemene uitkering dan op een lokale belasting waarvan een gemeente zelf basis en/of tarief kan bepalen. Wanneer hiervoor wordt gecorrigeerd blijkt dat Nederland een positie inneemt in de middenmoot van de OESO-landen.

Gemeentelijke autonomie wordt bovendien niet uitsluitend bepaald door de omvang van het gemeentelijke belastinggebied, maar veeleer door de totale omvang van het lokale budget en de vrijheid om te bepalen waaraan dit budget kan worden uitgegeven. Wanneer, naast de inkomsten uit het eigen belastinggebied, tevens de grote algemene uitkering uit het Gemeentefonds in aanmerking wordt genomen, kan de conclusie geen andere zijn dan dat dit budget, ook internationaal gezien, niet gering is. Immers ook de algemene uitkering uit het Gemeentefonds is voor gemeenten in belangrijke mate vrij besteedbaar.

Afgelopen zeven jaar is de algemene uitkering uit het Gemeentefonds gemiddeld met 5,3% per jaar gegroeid bij een gemiddelde inflatie van 2,8 %. De OZB-opbrengsten daarentegen zijn in dezelfde periode gegroeid met gemiddeld 8% per jaar.

Na afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen bedragen de eigen inkomsten, uitgedrukt in een percentage van het totaal van de lokale inkomsten, nog altijd meer dan in de jaren tachtig van de vorige eeuw en ook meer dan in veel andere ontwikkelde landen.

Het voornemen het gebruikersdeel van de OZB op woningen af te schaffen heeft geen directe relatie met het decentralisatiebeleid. Conform art. 2 FVW wordt bij elke door het Rijk geïnitieerde wijziging van de taakuitoefening door gemeenten aangegeven welke gevolgen dit voor de financiële verhouding heeft. Voorzover daarbij bekostiging door de OZB is voorzien, kan dit tot aanpassing van het rekentarief leiden en, ceteris paribus, tot bijstelling van het maximumtarief.

De regering wijst erop dat een gemeente, die vanwege het opvangen van te grote tegenvallers tegen de door de maximering gestelde grenzen oploopt, bij GS ontheffing van die maximering kan aanvragen. Het is vanzelfsprekend immers niet de bedoeling dat taakwijziging door ontoereikende bekostiging tot sluipende lastenverzwaring leidt.

Een verwijzing naar toegenomen financiële risico's voor gemeenten (bijv. in verband met het FWI) acht de regering dan ook geen valide tegenwerping tegen de afschaffing van een deel van de OZB. Te meer daar bij de genoemde toegenomen verantwoordelijkheden voor gemeenten (bijvoorbeeld het FWI) tevens aparte maatregelen zijn genomen om de risico's aanvaardbaar te houden.

3. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, zijn de belangrijkste redenen om van de bestaande OZB-heffingen juist het gebruikersdeel op woningen af te schaffen de irritatie die deze belasting bij de burgers oproept en de wens het door gemeenten met deze belasting gevoerde inkomensbeleid te reduceren. Belangrijk bijkomend motief is nog dat gemeenten met het gevoerde inkomensbeleid ongewild het sociaal-economische beleid van de rijksoverheid doorkruisen. Zo blijken gemeenten met het gevoerde kwijtscheldingsbeleid onder meer de armoedeval te vergroten.

Uit de monitor inkomsten uit lokale heffingen voor het jaar 2004, die de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft aangeboden, blijkt onder meer dat bijna 98% van de gemeenten voor kwijtschelding van de lokale heffingen een normpercentage van 100% van de bijstandsnorm hanteert. Dit betekent dat bijstandsgerechtigden in die gemeenten in het geheel geen lokale heffingen betalen. Het mag duidelijk zijn dat dit beleid ongunstige effecten heeft op de werking van de arbeidsmarkt. Het kabinetsvoorstel wil hieraan een einde maken.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt dat lokale lastenontwikkelingen ook consequenties kunnen hebben voor het klimaat om lonen te matigen en daarmee op de concurrentiepositie van ons land. De regering wijst er in dit verband op dat zowel werkgevers- als werknemersorganisaties hebben aangegeven dat het draagvlak voor een gematigde loonontwikkeling erodeert wanneer niet ook de ontwikkeling van de lokale lasten wordt gematigd.

Zoals onder punt 2 is opgemerkt, acht de regering de gemeentelijke beleidsvrijheid van groot belang. Dit betekent dat het Rijk gemeenten zeker niet ziet als slechts uitvoerders van rijksbeleid. In het Hoofdlijnenakkoord (zie *noot 21*) is door de regering echter gekozen voor lastenverlichting. Met het voorliggende wetsvoorstel wil de regering dan ook de stijging van de lokale lastendruk een halt toe roepen door juist die belasting af te schaffen die bij de burgers de meeste weerstand oproept.

Ook wil de regering met dit wetsvoorstel een instrument creëren waarmee zij ook in de

toekomst de lokale lastendruk voor burgers én bedrijven beheersbaar kan houden. Dit instrument is de in het wetsvoorstel voorziene maximering van de tarieven voor de resterende OZB-heffingen.

4. Voor de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen worden gemeenten gecompenseerd door een hogere algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De meest voor de hand liggende methode hierbij is een aanpassing van de eigen inkomensmaatstaf. Op zich kan door deze methodiek in principe een herverdeeleeffect optreden. Deze compensatie zal zo worden vormgegeven dat geen gemeente er reëel op achteruit gaat. Sommige gemeenten zullen in de structurele situatie minder compensatie krijgen dan zij via het OZB gebruikersdeel op woningen binnenhaalden. De structurele situatie zal pas bereikt zijn wanneer geen gemeente er structureel op achteruit gaat. Deze situatie kan worden bereikt door inzet van het accres en het kostendekkend maken van riool- en reinigingsheffingen. In de overgangsperiode zullen positieve herverdeeleeffecten (deels) worden ingezet om ervoor te zorgen dat de overige gemeenten ook in de overgangsperiode geen nadeel als gevolg van de afschaffing zullen ondervinden.

Over de ontwikkeling van het accres worden gemeenten bij circulaires geïnformeerd.

De compensatie die gemeenten via het Gemeentefonds geboden wordt, wordt uit de algemene middelen betaald. Deze financiële effecten zijn meegenomen in het totaalpakket dat bij het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende 1 en het Hoofddijnenakkoord van het kabinet Balkenende 2 is opgesteld. Het compensatiebedrag bedraagt € 977 miljoen, gebaseerd op de opbrengsten van de OZB over 2002 en gecorrigeerd voor de voorziene inflatie en areaalontwikkeling tot en met 2005. Dit betekent dat het compensatiebedrag in principe voldoende is om gemeenten er ten opzichte van 2002 reëel niet op achteruit te laten gaan. Tariefstijgingen tussen 2002 en 2005 zijn in het compensatiebedrag niet meegenomen. Dit is gemeenten van tevoren duidelijk gemaakt. Het zou ook niet logisch zijn omdat op die manier gemeenten door strategisch gedrag de hoogte van het compensatiebedrag zouden kunnen vergroten.

5. In het wetsvoorstel zijn voor de resterende onroerende zaken waarvoor, na afschaffing van het gebruikersdeel voor woningen, nog OZB geheven kan worden maximum tarieven opgenomen (art. 220f, eerste lid). Dit om de lastenontwikkeling voor eigenaren van woningen en niet-woningen en voor gebruikers van niet-woningen beheersbaar te houden. Door het vervallen van de wettelijke begrenzing in de verhouding tussen het eigenaren- en het gebruikerstarief voor woningen en de begrenzing tussen het eigenaren- en het gebruikerstarief voor niet-woningen (thans art. 220g) zijn de resterende OZB tarieven immers niet langer onderling gekoppeld maar in beginsel vrij. Behalve de invoering van maximum OZB-tarieven is in het wetsvoorstel tevens een regeling opgenomen die moet voorzien in een beheerste stijging van de huidige OZB-tarieven voorzover deze tarieven zich onder het wettelijke maximum bevinden. Het percentage waarmee deze OZB-tarieven in dat geval maximaal mogen worden verhoogd, is afhankelijk van het percentage trendmatige BBP-groei en de voor het desbetreffende jaar geraamde "areaalontwikkeling". Met de areaalontwikkeling wordt in dit verband bedoeld de toe- of afname van het aantal belastbare objecten. De logica van de koppeling aan de trendmatige BBP-groei is daarin gelegen dat bij economische tegenwind er weinig ruimte bij burgers en bedrijven zal bestaan om extra lasten op te vangen. Omdat de trendmatige BBP-groei over vier jaar wordt gehanteerd en niet de jaarlijkse BBP-groei, worden de effecten over de jaren gespreid zodat de ruimte om via de

OZB bepaalde tegenvallers op te vangen tot op zekere hoogte gehandhaafd blijft.

6. Artikel 220f, vijfde lid, geeft de Kroon de bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur de in het eerste lid genoemde maximumtarieven te wijzigen. Hierbij geldt een voorhangprocedure volgens het model van voorwaardelijke delegatie (zesde lid).

Dit betekent dat een op grond van deze bevoegdheid vastgestelde algemene maatregel van bestuur niet in werking treedt indien door of namens een der kamers der Staten-Generaal binnen vier weken na overlegging ervan de wens te kennen heeft gegeven dat het onderwerp van de algemene maatregel van bestuur bij wet wordt geregeld. De Raad wijst er op dat delegatie van regelgevende bevoegdheid zich niet verdraagt met het uitgangspunt dat het tarief als één van de bepalende elementen van de belasting bij wet dient te worden vastgesteld. De regering is met de Raad van oordeel dat grote terughoudendheid is geboden bij delegatie in de belastingwetgeving en dat delegatie aan de regering ongewenst is ten aanzien van de elementen van het belastbare feit, de basis van het tarief en de kring van belastingplichtigen. De regering is echter van mening dat tegen de in het wetsvoorstel voorziene vorm van voorwaardelijke delegatie geen bezwaar hoeft te bestaan omdat uiteindelijk de Staten-Generaal het laatste woord hebben over de voorgenomen aanpassing van de maximumtarieven. Om dit uitgangspunt duidelijker tot uitdrukking te brengen, is in het wetsvoorstel de tekst van het zesde lid ook redactioneel afgestemd op de voor voorwaardelijk delegatie in de aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen modeltekst (Ar 43). De regering merkt hierbij nog op dat met het in het leven roepen van de mogelijkheid de in de wet opgenomen maximum tarieven bij algemene maatregel van bestuur te wijzigen een flexibel instrument is gecreëerd om bij economische voor- of tegenspoed van rijkswege te kunnen sturen op de ontwikkeling van de lokale lastendruk voor burgers en bedrijven. Om dit instrument ook flexibel te kunnen hanteren, heeft de regering voor deze vorm van delegatie gekozen.

7. Voor het verlies aan inkomsten in verband met de afschaffing van de OZB gebruikersheffing op woningen zullen gemeenten worden gecompenseerd. Er vindt daartoe een toevoeging plaats aan het Gemeentefonds. Uitgangspunt voor de verdeling van deze compensatie zijn de OZB-tarieven die gemeenten in 2002 - het ijkjaar - hanteerden. Omdat niet uit te sluiten is dat gemeenten om andere dan strategische redenen na 2002 (het ijkjaar) de OZB-tarieven toch hebben verhoogd vanwege in het verleden (dus vóór 2002) aangegane, meerjarige verplichtingen waarvoor dekking via stijging van de OZB-tarieven was voorzien. In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om tijdelijk een hoger maximumtarief en/of een snellere groei naar het maximumtarief toe te staan (art. 220g). Voorwaarde hiervoor is wel dat in dat geval sprake dient te zijn van een begroting die niet in evenwicht is en waarvan ook blijkens de meerjarenramingen de verwachting bestaat dat dit ook in de eerstvolgende jaren het geval zal zijn. Of en in hoeverre hiervan sprake is, staat ter beoordeling van gedeputeerde staten. Een gemeente die door de keuze voor het ijkjaar 2002 bijzonder hard wordt getroffen in haar begroting kan op deze wijze door de provincie dispensatie worden geboden. De regering ziet dan ook geen noodzaak in het wetsvoorstel een grondslag op te nemen voor een extra dispensatiemogelijkheid op rijksniveau.

8. Op grond van artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen (Stb. 1997, 106) heeft de Raad voor de financiële verhoudingen tot taak de regering en beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de

uitvoering van die wetgeving. Dit betekent dat de Raad, ondanks het ongevraagd advies dat de Raad eerder over de Hoofdpijnenbrief heeft uitgebracht, vooraf over het onderhavige wetsvoorstel had moeten worden geconsulteerd. In het vervolg zal bij belangrijke beleidswijzigingen de Raad tijdig om advies worden gevraagd. De Raad is inmiddels alsnog gevraagd om advies uit te brengen op het voorliggende voorstel. De adviesaanvraag was gericht op de werkbaarheid van het systeem van maximering in de financiële verhouding.

9. De beoogde datum van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel is 1 januari 2006. In de meicirculaire 2005 worden gemeenten uitgebreid geïnformeerd over de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Eerder was sprake van realisatie per 1 januari 2005. De verschuiving naar 2006 heeft als achtergrond dat het kabinet in september 2004 de gemeenten niet langer in onzekerheid wilde laten verkeren over een zo belangrijk onderdeel van het gemeentelijke beleid.

10. Artikel II van de wet van 21 december 2000 tot wijziging van de Gemeentewet met betrekking tot de onroerende-zaakbelastingen voorziet in een wijziging van het huidige artikel 220f van de Gemeentewet. De inwerkingtreding van dit artikel II is in die wet bepaald op 1 januari 2005. Aangezien ook het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een wijziging van het huidige artikel 220f, welke wijziging eveneens op 1 januari 2005 in werking zal treden, heeft eerstbedoelde wijziging geen betekenis meer en zal per 1 januari 2005 de laatst vastgestelde tekst van artikel 220f gelden. Dit is de tekst zoals in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. Artikel II van het onderhavige wetsvoorstel komt in verband hiermee te vervallen.

11. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel III vervallen.

Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen met dien verstande dat niet in artikel 220f, derde lid, van de Gemeentewet maar in artikel 220g, tweede lid van de Gemeentewet de term "gemeentebestuur" is vervangen door: het college van burgemeester en wethouders.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt naast enige redactionele aanpassingen ook de inhoudelijke argumentatie in de memorie van toelichting verder aan scherpen. Het bijgevoegde overzicht van de oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State maakt inzichtelijk waar en hoe deze aanscherping vorm is gegeven.

Mede namens de Minister en de Staatssecretaris van Financiën moge ik U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Kamerstukken II 1967/68, 9 538, nr. 3, blz. 1.

(2) De Commissie tot het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en

- provincies, ingesteld in 1946, eindrapport 1956, blz. 72/73; aangehaald in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de bepalingen inzake gemeentelijke en provinciale belastingen, Kamerstukken II 1967/68, 9 538, nr. 3, blz. 13.
- (3) Geciteerd in de memorie van antwoord, Kamerstukken II 1968/69, 9 538, nr. 6, blz. 2.
- (4) De Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën. Kamerstukken II 1968/69, 9 538, nr. 3, blz. 2 en nr. 6, blz. 6.
- (5) P.B. Boorsma, C.A. de Kam, L. van Leeuwen, Belasten op niveau, Den Haag 25 mei 2004, stellen: "Het functioneren van de lokale democratie is dus gebaat bij de bevoegdheid van gemeenten om binnen bepaalde grenzen het eigen voorzieningenniveau en belastingpeil vast te stellen."
- (6) Artikel 108, tweede en derde lid, van de Gemeentewet.
- (7) Ingevolge die bepaling worden de kosten verbonden aan de uitvoering van taken door gemeentebesturen in medebewind, voorzover die ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.
- (8) Na de Commissie-Oud kwamen nog rapporten van de Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (de Commissie-Christiaanse) in juni 1983 en van de Commissie-De Kam over de mogelijkheden voor uitbreiding van het gemeentelijke en provinciale belastinggebied in 1992.
- (9) Memorie van toelichting, paragraaf 1.2.
- (10) Memorie van toelichting, paragraaf 1.3. Een bronvermelding of onderbouwing voor dit percentage ontbreekt.
- (11) Table 1. Indicators of fiscal decentralisation, in I. Joumard and P.M. Kongsrud, Fiscal relations across government levels, OECD, ECO/WKP(2003)29 en de bijlage bij de brief van de Raad voor de financiële verhoudingen van 26 januari 2004 aan de Minister van BZK inzake de afschaffing gebruikersdeel onroerendezaakbelastingen op woningen.
- (12) Memorie van toelichting paragrafen 1 en 1.1.
- (13) M.A. Allers, Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven, COELO-rapport 04-02. Volgens de Hoofdlijnenbrief afschaffing OZB gebruikersheffing en maximering van tarieven, brief van 19 december 2003 van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën, en van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zullen de grote herverdeeffecten, die aanvankelijk wel zichtbaar zijn, over enkele jaren verdwijnen.
- (14) De Raad adviseert deze term in de toelichting te verklaren.
- (15) In deze zin ook het advies van 29 augustus 2001, Kamerstukken II 2001/02, 28 015, A.
- (16) Brief van de Rfv van 26 januari 2004 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de afschaffing gebruikersdeel onroerendezaakbelastingen op woningen.
- (17) Artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen luidt: "De Raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen, in het bijzonder die van het Rijk met de gemeenten en met de provincies alsmede over de uitvoering van die wetgeving. Deze adviezen kunnen zowel van uitvoerende als van beleidsmatige aard zijn."
- (18) Aanwijzing 245 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- (19) Kamerstukken II 2003/04, 29 612.
- (20) Commissie tot het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincies.
- (21) Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 637