

Bijlage 2: Ontwikkeling van lokale lasten

1. Aanleiding

Afgelopen voorjaar is veel media-aandacht geweest voor de ontwikkeling van de lokale lasten. In deze berichtgeving zijn veel verschillende cijfers gebruikt. Ook de betrokken organisaties blijken verschillende benaderingen te hanteren in de onderzoeken die zij over lokale lasten naar buiten brengen. Veel van die verschillen hebben betrekking op de definitie van lokale lasten, de grootte van de onderzoekspopulatie en de periode waarop het onderzoek betrekking heeft.

In deze bijlage wordt de ontwikkeling van de lokale lasten in kwantitatieve zin op een rij gezet, uitgaande van een meerjarige benadering, waarin zo veel mogelijk (bij voorkeur alle) gemeenten, provincies en waterschappen zijn betrokken. Daarbij wordt aangegeven wat het verband is tussen deze cijfers en de overige recentelijk verschenen cijfers. In deze bijlage wordt niet ingegaan op de 'keerzijde' van de ontwikkeling van de lokale lasten: kosten en voorzieningenniveau.

2. Afbakening

Onder lokale lasten zullen hier de eigen inkomsten worden verstaan van de decentrale overheden: de gemeenten, provincies en waterschappen. Bij provincies en waterschappen worden alle heffingen meegenomen. Bij gemeenten nagenoeg alle; enkele gemeentelijke belastingen met een te verwaarlozen opbrengst zijn hier buiten beschouwing gelaten. Wel zijn de belangrijkste leges en rechten meegenomen: heffingen die een rechtstreeks verband hebben met een te leveren dienst, bijvoorbeeld de afvalstoffenheffing. In dit memo wordt niet ingegaan op mogelijke verklaringen voor geconstateerde ontwikkelingen. Er wordt geen oordeel uitgesproken, slechts feiten weergegeven. Dat neemt niet weg dat er verklaringen voor geconstateerde ontwikkelingen zouden kunnen, zoals kostenstijgingen of lokale beleidskeuzes.

De ontwikkeling van lokale lasten wordt doorgaans weergegeven aan de hand van opbrengststijgingen, hetzij aan de hand van tariefstijgingen. Beide benaderingen zullen hier worden gevolgd. De benadering die het dichtst aansluit bij wat de burger ervaart, is de opbrengststijging. Deze heeft immers een relatie met wat de burger van jaar op jaar meer moet betalen. Voor de bepaling van het lastenbeeld op landelijk niveau wordt hier dan ook uitgegaan van uitgegaan. Dat neemt niet weg dat in sommige gevallen de ontwikkeling van de lokale tarieven ook een beeld kan geven van de ontwikkeling van de lokale lasten.

Daarbij is de periode 1995-2004 onderzocht. Over deze periode zijn opbrengstgegevens beschikbaar, uitgesplitst naar de verschillende lokale eigen inkomsten. Deze zijn opgenomen in de jaarlijkse rapportage die de Staatssecretaris van Financiën vanaf 1996 heeft uitgebracht over lokale lasten (tegenwoordig Monitor Inkomsten Lokale Heffingen geheten). Deze rapportage baseert zich op cijfers die afkomstig zijn van het CBS, deze hebben betrekking op alle gemeenten, provincies en waterschappen (vormen dus geen steekproef).

Gegevens over lokale tarieven worden vanaf 1997 verzameld in de Atlas van de lokale lasten, zoals uitgebracht door het COELO. Ook deze gegevens hebben betrekking op alle gemeenten, provincies en waterschappen. Voor deze bijlage is, indien dit aanvullende inzichten oplevert, gebruik gemaakt van overige rapporten. Deze hebben doorgaans betrekking op een steekproef van gemeenten.

3. Opbrengststijgingen op macroniveau

De cumulatieve toename van eigen inkomsten van decentrale overheden in totaliteit over de periode 1995-2004 bedraagt 80% (in nominale termen).

Er is verschil tussen de afzonderlijke overheidslagen. De waterschappen hebben over die periode een opbrengststijging van 50%, gemeenten een stijging van 82% en provincies hebben over een jaar kortere periode (1996-2004) een stijging van 111%¹.

Tabel 1: Cumulatieve opbrengststijging 1995-2004

	Cumulatieve stijging 1995-2004
Gemeenten	82%
Waterschappen	50%
Provincies	111% (1996-2004)
Totaal	80%

Voor de gemeenten, provincies en waterschappen geldt dat de opbrengsten van hun belastingen sneller gestegen zijn dan de inflatie en de nominale BBP-groei. Tegelijkertijd is de algemene uitkering, die gemeenten en provincies van het Rijk krijgen, ook aanzienlijk gestegen (de toe- of afname van de algemene uitkering over een jaar wordt aangeduid met de term accres).

Tabel 2: Lokale lasten en economische grootheden

	Cumulatieve stijging 1995-2004
Lokale lasten	80%
Inflatie	29%
BBP-groei (reëel)	48%
Accres (nominaal)	45%

4. Opbrengststijgingen per decentrale belasting

De decentrale belastingen die over die periode de grootste stijgingen hebben laten zien zijn: parkeerbelastingen, bouwleges, toeristenbelastingen (gemeenten) en de opcenten op de MRB (provincies). De meest gematigde ontwikkeling kent de precariobelasting.

Veruit de grootste grondslag is die van de OZB. Over de periode 1995-2004 zijn de opbrengsten van de OZB met bijna 100% cumulatief gegroeid.

¹ Het is niet mogelijk om 1995 ook mee te nemen omdat per 1996 doelbewust het provinciaal belastinggebied is vergroot; wanneer de stijging van 1995 op 1996 ook zou worden meegenomen levert dat een vertekening van het beeld op.

Tabel 3: Opbrengststijging per decentrale belasting

	Cumulatieve opbrengststijging 1995-2004	Gemiddelde jaarlijkse opbrengststijging
Gemeenten:		
- OZB	98%	7,9%
- Afvalstoffen/reinigingsrecht	64%	5,7%
- Rioolrechten	89%	7,4%
- Parkeerbelastingen	147%	10,7%
- Toeristenbelasting	114%	8,8%
- Precariobelasting	21%	1,2%
- Bouwleges	144%	10,5%
Waterschappen:		
- Waterschapsomslagen	72%	6,1%
- Verontreinigingsheffing	39%	3,8%
Provincies:		
- Opcenten MRB	111% (1996-2004)	10,7%

5. Tariefstijgingen

De gevonden opbrengststijgingen kunnen ook vergeleken worden met de tariefstijgingen. Zo kan bepaald worden hoeveel van de opbrengststijging het gevolg is van tariefverhoging en in hoeverre de opbrengsten gestegen zijn doordat de belastinggrondslag groter is geworden.

Omdat gegevens over de gemiddelde tarieven minder talrijk voorhanden zijn dan die van de opbrengsten, kan minder ver terug gegaan worden. Vandaar dat de gemiddelde jaarlijkse opbrengststijging in tabel 3 op een andere periode betrekking heeft dan die in tabel 4. Vandaar ook dat de percentages kunnen afwijken.

Tabel 4: Tariefstijging en opbrengststijging per decentrale belasting

	Gemiddelde jaarlijkse tariefstijging ²	Gemiddelde jaarlijkse opbrengststijging
Gemeenten:		
- OZB		7,7%
w.v. OZB woningen	-0,5%	
- Afvalstoffen/reinigingsrecht		4,2%
w.v. reinigingsrecht	5,7%	
- Rioolrechten	6,9%	8,5%
- Parkeerbelastingen	8,0%	8,8%
- Toeristenbelasting	7,8%	10,5%
Waterschappen:		
- Waterschapsomslagen		8,3%
w.v. ingezeteneheffing	7,8%	
w.v. omslag ongebouwd	9,0%	
- Verontreinigingsheffing	3,3%	4,5%
Provincies:		
- Opcenten MRB	5,7%	11,2%

Voor de OZB geldt dat de gemiddelde jaarlijkse tariefstijging nogal afhangt van de periode waarover gekeken wordt. Wanneer daarin overgangen naar nieuwe WOZ-tijdvakken voorkomen, dan is dat van

² Omdat niet voor alle heffingen in dezelfde mate gegevens over gemiddelde tarieven voorhanden zijn, komen de perioden waarover de gemiddelde jaarlijkse tariefstijging is berekend niet voor alle heffingen overeen. De gemiddelde jaarlijkse tariefstijgingen (en opbrengststijgingen in deze tabel) van de OZB, reinigingsrecht en rioolrecht hebben betrekking op 1997-2004. Die voor verontreinigingsheffingen en waterschapsomslagen hebben betrekking op de periode 1998-2004, die voor toeristenbelasting en parkeerbelasting op 2000-2004 en de opcenten MRB op 2002-2004. Alle gegevens over tarieven zijn afkomstig uit de jaarlijkse COELO Atlas van de lokale lasten (1997 t/m 2004), met uitzondering van de tarieven van de parkeerbelasting, waarvoor gebruik is gemaakt van de studie van MKB Nederland (2004), getiteld *Onderzoek naar tariefontwikkelingen bij enkele gemeentelijke heffingen van 36 gemeenten in de periode 2000-2004*.

grote invloed op de gemiddelde jaarlijkse tariefstijgingen. Over de periode 1997-2004 doet zich een marginale daling voor van het gemiddelde tarief voor OZB woningen. Wanneer gekeken was over de periode 2002-2004, dan was een gemiddelde jaarlijkse tariefstijging van 5%. Op de langere termijn kan gesteld worden dat de gehele opbrengststijging bij de OZB tot stand komt door vergroting van de grondslag (waardestijgingen en areaaluitbreidingen). Voor de overige decentrale belastingen geldt dat de tariefstijging in belangrijke mate de opbrengststijging veroorzaakt; bij de provinciale opcenten lijkt dat voor de helft het geval; bij de waterschapsheffingen en de overige gemeentelijke heffingen (anders dan de OZB) is dat in nog sterke mate het geval.

6. Nederlandse lokale lasten in internationaal perspectief

Internationale vergelijkingen van opbrengststijgingen van decentrale belastingen zijn mogelijk als het gaat om OESO-landen. In onderstaande vergelijking zullen de landen met vergelijkbaar ontwikkelingsniveau als Nederland worden betrokken. Daarbij moet bedacht worden dat internationale vergelijkingen niet altijd de nuances van een bepaalde nationale situatie kunnen uitdrukken. In die zin zijn de gegevens dan ook vooral indicaties voor de positie van Nederland ten opzichte van anderen. Landen die in de onderzochte periode doelbewust hun decentrale belastinggebied hebben uitgebreid of ingekrompen zullen buiten beschouwing worden gelaten. Wat vergeleken wordt is de ontwikkeling van lokale lasten zoals die tot stand komt door gedrag van decentrale overheden. Om die reden wordt ervan afgezien om landen als Italië, Spanje en Portugal in de vergelijking mee te nemen. Al die landen hebben in de onderzochte periode een doelbewuste uitbreiding van het decentraal belastinggebied te zien gegeven³.

Tabel 5: Lokale lasten-stijging internationaal vergeleken 1995-2001

	1995-2001
Nederland	76%
Ierland	61%
Verenigd Koninkrijk	57%
Finland	51%
Denemarken	43%
Luxemburg	42%
Noorwegen	42%
Verenigde Staten	36%
Zweden	35%
Australië	32%
Nieuw Zeeland	28%
Oostenrijk	23%
Zwitserland	17%
Canada	16%
België	15%
Frankrijk	14%
Duitsland	10%
Japan	6%

³ Voor Nederland geldt dat in die periode zich wat dit aangaat drie ontwikkelingen hebben voorgedaan: per 1996 is besloten om provinciaal belastinggebied te vergroten, met ingang van 1998 is Zalmstip uitgekeerd (die tot lagere netto belastinginkomsten bij gemeenten heeft geleid) en de provinciale en gemeentelijke milieuheffing is afgeschaft. Per saldo is het bedrag dat hiermee gemoeid is even groot (ca 750 mln gulden): de ene vergroting heft de andere twee verkleiningen dus op. Voor de beschouwing van de totaliteit van decentrale inkomsten tussen 1995-2001 werkt dit dus niet verstorend.

Nederland scoort hoog als het gaat om de stijging van lokale lasten. In feite scoort geen van de vergelijkbare landen over de periode 1995-2001 hoger.

Er is geen relatie tussen de omvang van het decentrale eigen inkomstengebied en de omvang van de lokale lasten-stijging. Weliswaar hebben enkele landen met een ongeveer even klein decentraal belastinggebied (Ierland, Verenigd Koninkrijk) ook een grote stijging laten zien. Maar dat staat tegenover dat andere landen met klein decentraal belastinggebied (Nieuw Zeeland, België) een veel geringere stijging laten zien; en dat, omgekeerd, landen met een groot decentraal inkomstengebied (Finland, Denemarken, Noorwegen) ook relatief hoge stijgingen laten zien.

7. Relatie tussen lokale en nationale lasten

Door sommigen is erop gewezen dat stijgingen voor lokale lasten in verband moeten worden gezien met de stijgingen in nationale belastingen. Een lokale lastenstijging kan genuanceerd worden wanneer zich tegelijkertijd een even grote of grotere stijging van landelijke belastingen heeft voorgedaan. Een manier om dat internationaal te vergelijken is te kijken in hoeverre het decentrale percentage van de totale belastingopbrengsten zich over de loop van de tijd ontwikkelt. Uit deze vergelijking blijkt dat in Nederland de stijging van het aandeel decentrale belastingen fors is toegenomen.

Tabel 6: Toename aandeel lokale belastingen op totale belastinginkomsten 1995-2001

	1995-2001
Nederland	31%
Denemarken	8%
Japan	7%
Nieuw Zeeland	6%
Verenigd Koninkrijk	5%
Finland	3%
Duitsland	-1%
Zweden	-1%
Zwitserland	-5%
Verenigde Staten	-6%
Australië	-8%
Oostenrijk	-9%
België	-11%
Frankrijk	-11%
Luxemburg	-12%
Canada	-14%
Noorwegen	-17%
Ierland	-20%

Deze ontwikkeling (en de omvang daarvan) is opmerkelijk in internationaal verband: in enkele landen is sprake van een kleine stijging, maar in het merendeel van een daling. Opnieuw is er geen verband tussen de grootte van het eigen inkomstengebied: onder de per saldo stijgers zijn zowel landen met groot (Denemarken, Japan) en klein (Nieuw Zeeland, Verenigd Koninkrijk) decentraal belastinggebied. De grootste dalers zijn zowel landen met groot (Noorwegen) als klein (Ierland) decentraal belastinggebied.