



Gemeentelijke lasten, middel of kwaal?

Auteur(s):

Dister, M.B.J.
Have, F.J.M. ten
Wijnands, M.L.J.

Frank ten Have en Marc Wijnands zijn werkzaam bij de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (de eerstgenoemde tot 1 oktober 1996), ministerie van Financiën, Maurice Dister heeft in het kader van zijn afstuderen aan de Rijksuniversiteit Leiden bij deze directie onderzoek gedaan naar de lokale lastendruk. Deze bijdrage is op persoonlijke titel.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4077, pagina 860, 16 oktober 1996

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

belastingen, politiek, bestuur, gemeentefinanciën

Lokale heffingen staan in de publieke schijnwerpers. Hoe functioneren deze heffingen?

Consumentenorganisaties en het georganiseerde bedrijfsleven kritiseren keer op keer de schijnbaar grenzeloze groei van de lokale lasten. Ook in de politiek is er veel aandacht voor de lokale lasten. Naar aanleiding van een toezegging aan de Tweede Kamer hebben staatssecretaris Vermeend van Financiën en staatssecretaris van de Vervoer van Binnenlandse Zaken op Prinsjesdag een nota naar de Tweede Kamer gestuurd waarin de ontwikkeling van de lokale lasten wordt geanalyseerd.

In dit artikel laten we de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten zien en presenteren wij de belangrijkste ontwikkelingen van de gemeentelijke lasten.

De financiële verhouding

De financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is opgebouwd uit drie inkomstenbronnen van gemeenten:

- » de eigen inkomsten, te weten prijzen, retributies en belastingen;
- » de algemene uitkering uit het gemeentefonds en;
- » specifieke uitkeringen.

Specifieke uitkeringen

Om achteraan te beginnen: de specifieke uitkeringen of doeluitkeringen zijn uitkeringen van het Rijk aan gemeenten ten behoeve van een vooraf aangegeven bestedingsdoel. Voorbeelden zijn uitkeringen voor de uitvoering van de algemene bijstand (90% van de kosten worden vergoed), voor stadsvernieuwing, voor personeelskosten primair onderwijs, voor infrastructuur, voor openbaar vervoer en voor monumentenzorg.

Bij specifieke uitkeringen bestaat geen of slechts een beperkte afweging tussen de kosten van een voorziening (rekening Rijk) en het nut van de voorziening (voordeel gemeente). Een gemeente die voldoet aan de voorwaarden van een regeling kan aanspraak maken op een uitkering, ongeacht de vraag of die gemeente bij vrije besteedbaarheid van de beschikbare middelen uit eigen beweging ook deze voorziening tot stand zou hebben gebracht.

Het Gemeentefonds

De middelen uit het gemeentefonds worden verdeeld volgens algemeen geldende objectieve verdeelcriteria, bijvoorbeeld het aantal inwoners, het aantal woonruimten of de aanwezigheid van een historische kern. Voor de individuele gemeente is de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds een niet-beïnvloedbaar gegeven. De besteding van deze middelen door de gemeenten is, althans in formele zin, vrij.

'Vrij besteedbaar' moet worden genuanceerd. Naast taken waarvoor gemeenten zelf kunnen kiezen (zoals een actief cultuurbeleid, sportvoorzieningen, een minimabeleid of het aanleggen van groenvoorzieningen) hebben gemeenten wettelijke taken die zij ook uit de algemene middelen moeten bekostigen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de uitvoering van de Kieswet, de bijzondere bijstand en de Wet Voorzieningen Gehandicapten. Vanuit een economisch oogpunt van een optimale afweging van kosten en baten geniet de algemene uitkering de voorkeur boven de specifieke uitkeringen. Weliswaar is het inkomstenniveau een gegeven en liggen tal van taken wettelijk vast, maar gemeenten hebben veel meer dan bij specifieke uitkeringen de mogelijkheid afwegingen te maken ten aanzien van het

gewenste voorzieningenniveau. Overigens wordt door de opkomst van specifieke uitkeringen met ruime bestedingsmogelijkheden het onderscheid tussen de algemene en specifieke uitkering kleiner.

Eigen inkomsten

De eigen inkomsten komen vanuit het oogpunt van kosten-batenafweging op de eerste plaats. Omdat gemeenten zowel voor de inkomsten als de uitgaven zelf verantwoordelijk zijn, vindt een zo goed mogelijke afweging plaats. Dat geldt overigens meer voor de gemeentelijke belastingen dan voor de gemeentelijke retributies, zoals de riool- en reinigingsrechten/afvalstoffenheffing, die door nationale regelgeving worden beheerst. De rol van de gemeenten moet hier vooral worden gezocht bij de doelmatigheid van de uitvoering van de taken.

Opeenvolgende kabinetten hebben ernaar gestreefd de financiële verhouding meer in de richting van de algemene uitkering en de eigen inkomsten bij te stellen. Het aandeel van de eigen inkomsten bedroeg in 1987 ruim 8%, van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds ca. 23% en van de specifieke uitkeringen bijna 69%. In 1996 maken de eigen inkomsten van gemeenten 16% uit van het totaal, de algemene uitkering bijna 33% en de specifieke uitkeringen ruim 51%.

Het doel is overigens nooit geweest om de eigen inkomsten dominant te maken. Om een aantal redenen is dat maar goed ook. Eén van die redenen is dat met een dominant aandeel van de eigen belastinginkomsten van gemeenten een evenwichtige inkomensverdeling - een verantwoordelijkheid van de centrale overheid - nauwelijks zou kunnen worden gerealiseerd. Andere redenen zijn verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten en verschillen in belastingcapaciteit.

De eigen inkomsten

Gemeenten innen heffingen en belastingen voor drie doeleinden. Ten eerste het bekostigen van eigen beleid, ten tweede voor het opvangen van onvolkomenheden in de verdeling van het gemeentefonds en tot slot als buffer voor financiële risico's.

Onroerende-zaakbelastingen

De belangrijkste gemeentelijke belasting is de onroerende-zaakbelasting (OZB). De OZB maakt 45% uit van de opbrengst uit belastingen en retributies. Hierbij moet allereerst worden aangetekend dat hierin ook de OZB-opbrengst van niet-woningen (bedrijven en non-profit instellingen; ca. een derde van de landelijke OZB-opbrengst) verwerkt is. Bovendien wordt de opbrengstontwikkeling van de OZB mede bepaald door een volumetoename als gevolg van de toename van het aantal woningen binnen een gemeente (nieuwbouw) en door een kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad (resultierend in een hogere waarde). Deze twee factoren tezamen bedragen gemiddeld 3% per jaar sinds 1990. Ten slotte moet rekening worden gehouden met een inflatiecorrectie, omdat de gemeenten hun inkomsten reëel op peil willen houden. Uiteindelijk resteert dan een gematigde stijging van gemiddeld 0,2% per jaar sinds 1990.

Deze gematigde ontwikkeling laat onverlet dat tussen individuele gemeenten aanzienlijke verschillen bestaan. Deze verschillen in de OZB-tarieven zijn zeer groot. Het totale OZB-tarief voor gebruiker en eigenaar tezamen ligt tussen de f. 5,10 in de gemeente Wassenaar en f. 44,30 in de gemeente Reiderland per f. 5000 waarde aan onroerende zaken. Een vergelijking tussen alleen tarieven is echter weinigzeggend. Immers, het bedrag dat huishoudens moeten betalen is afhankelijk van de waarde van de onroerende zaak en het tarief. Daarom is ook gekeken naar het bedrag per woonruimte. De verschillen in de gemiddelde OZB-opbrengst per woonruimte tussen gemeenten zijn eveneens zeer groot. In bijna 77% van de gemeenten bevindt de gemiddelde OZB-opbrengst per woonruimte zich binnen de bandbreedte f. 300 tot f. 500. Bijna 9% van de gemeenten zit daaronder; ruim 14% zit daarboven. De variantie loopt van f. 198 tot f. 1060.

De verschillen in de OZB-tarieven en de gemiddelde OZB-opbrengst per woonruimte worden verklaard door de volgende factoren:

- » het gebruik van verschillende taxatiejaren door gemeenten veroorzaakt verschillende OZB-tarieven vanwege de waardeontwikkeling van onroerende zaken;
- » een verschil in het gemeentelijk voorzieningspeil, dat is gebaseerd op lokale voorkeuren;
- » veel gemeenten bekostigen met de OZB-opbrengst een deel van (of alle) kosten van riolering en de verwijdering van huishoudelijk afval;
- » de financiële situatie van gemeenten;
- » de huidige scheve verdeling van het gemeentefonds, waardoor kosten van de centrumfunctie van gemeenten en de kosten van een zwakke sociale structuur onvoldoende worden gecompenseerd. Gemeenten vangen deze kosten vaak op met de OZB.

Het voorgaande heeft geleid tot een herziening van de verdeling van het gemeentefonds zoals is neergelegd in de nieuwe financiële verhoudingswet, die inmiddels door de Tweede en Eerste Kamer is aanvaard. Kostenveroorzakende factoren als een zwakke sociale structuur en een centrumfunctie worden in het nieuwe verdeelsysteem van het gemeentefonds veel meer gehonoreerd. Daardoor krijgen centrumgemeenten meer mogelijkheden om keuzes te maken: een hogere OZB en meer voorzieningen, of een lagere OZB en minder voorzieningen. De verwachting is dan ook dat de nieuwe wet kan bijdragen aan een betere toedeling van de middelen.

Rioolrecht

In ca. 79% van de gemeenten bevindt het tarief voor het rioolrecht zich tussen f. 100 en f. 300. Bijna 18% zit daaronder (tot en met een nul-tarief in ca. 7% van de gemeenten); ruim 3% zit daarboven. De gemeente met het hoogste tarief, de gemeente Roden, hanteert een tarief van f. 499. De verschillen in de hoogte van het tarief van het rioolrecht tussen gemeenten worden vooral veroorzaakt door:

» lokale omstandigheden, zoals verschillen in de leeftijd, de toestand van en het soort riolering, de bodemgesteldheid, de mate van vervuiling en de omvang van het aangesloten buitengebied;

» de wijze van bekostiging van de rioolkosten. Tussen gemeenten bestaan er verschillen in de mate van kostendekkendheid van het rioolrecht. 44 gemeenten heffen in 1996 zelfs helemaal geen rioolrecht. Deze gemeenten dekken de kosten van het riool bijvoorbeeld uit de algemene middelen. Van de functie van heffingen als toetssteen voor doelmatigheid maken deze gemeenten geen gebruik.

Reinigingsheffingen

De tarieven van de reinigingsheffingen voor een meerpersoonshuishouden lopen in 1996 uiteen van f. 110 in de gemeente Asten tot f. 568 in de gemeente Oegstgeest. De verschillen in de tarieven van de reinigingsheffingen worden vooral veroorzaakt door:

» kostenverschillen bij de afvalinzameling en afvalverwerking. Er bestaan grote verschillen in de tarieven van afvalverwerkingsinstallaties en stortplaatsen;

» de wijze van bekostiging van de reinigingskosten. Net zoals bij het rioolrecht bestaan er bij de reinigingsheffingen verschillen in de mate van kostendeckening tussen gemeenten.

[tabel 1](#) geeft een totaaloverzicht van de algemene ontwikkeling van de lokale lasten.

Tabel 1. Eigen-inkomstenbronnen van gemeenten (lopende prijzen in miljoenen gulden) en relatieve stijging ten opzichte van het voorgaande genoemde jaartal

	1985	1990	1995	1996	gem. jaarl. stijging		
					85-'90	'90-'96	85-'96
Belastingen	2.693	3.140 (+17%)	4.181 (+33%)	4.431 (+6%)	3%	6%	5%
Retributies	<u>1.295</u>	<u>2.244 (+73%)</u>	<u>4.368 (+95%)</u>	<u>4.753 (+9%)</u>	<u>12%</u>	<u>13%</u>	<u>13%</u>
Totaal heffingen	3.988	5.384 (+35%)	8.549 (+59%)	9.184 (+8%)	6%	9%	8%

Bron: cijfers 1985, 1990, CBS: *Statistiek der gemeenterekeningen*; cijfers 1995 en 1996: CBS, *Statistiek der gemeentebegrotingen*.

Lokale lasten in perspectief

De collectieve-lastendruk, waarin ook de lokale lasten zijn opgenomen is in de periode 1990-1996 gedaald van 46,1% naar 44,6% van het bbp. Binnen het totaal van de lokale lastendruk is het aandeel van de lasten van de lagere overheden gestegen van 0,85% in 1990 tot 1,16% van het bbp in 1996. Daarbij moet in acht worden genomen dat in 1996 een verschuiving van inkomsten uit de motorrijtuigenbelasting heeft plaatsgevonden van f. 0,6 mrd van het rijk naar de provincies.

De landelijk gemiddelde gemeentelijke lasten bedragen f. 962 per woonruimte. Als aandeel van het modaal besteedbaar inkomen is dit ca. 2,5%. Hoewel via de consumentenprijsindex de gemiddelde gemeentelijke lasten worden betrokken bij het te voeren inkomensbeleid, leiden de verschillen in lasten tussen gemeenten ertoe dat in individuele situaties er aanzienlijke verschillen bestaan in de gemeentelijke lastendruk. Verder hebben de gemeentelijke lasten een degressief karakter. Dat betekent dat in één en dezelfde gemeente geldt dat hoe lager het inkomen is, des te meer de lokale lasten drukken op het besteedbaar inkomen. [tabel 2](#) laat de verschillen tussen enkele gemeenten zien en toont de verschillen in lastendruk tussen vier inkomensniveaus aan. Per gemeente worden vanzelfsprekend verschillende voorzieningenniveaus aangeboden.

Tabel 2. Gemeentelijke lasten in vier voorbeeldgemeenten in guldens, 1996

	Den Haag	Bloemendaal	Alkmaar	Steenbergen
OZB-tarief (per f. 5000) ^a	29,24	9,46	16,53	8,42
Tarief reinigingsheffing	500	406	360	324
Tarief rioolrecht	108	0	167	0
<i>Heffingshoogte als percentage van het besteedbaar inkomen:</i>				
op minimumniveau (f. 22.300; woning f. 125.000)	6,00	2,88	4,22	2,40
bij wettelijk minimumloon (f. 26.500; woning f. 150.000)	5,60	2,60	3,86	2,18
bij modaal inkomen (f. 38.100; woning f. 230.000)	5,13	2,21	3,38	1,87
bij twee keer modaal (f. 60.300; woning f. 280.000)	3,72	1,55	2,41	1,32

a. Alle vier gemeenten hebben als waardepeildatum 1 januari 1993. Uitgegaan is van de lasten voor een eigenaar/bewoner. Daarbij is verondersteld dat de huurder de eigenaarslasten via indirecte weg, via de huur, betaalt.

Bron: Ministerie van Financiën, *Nota Lokale lastendruk*, Den Haag, 1996.

Evaluatie

Ofschoon de stijgingen van vooral de gemeentelijke milieuheffingen de afgelopen jaren zeer fors zijn geweest, is het van belang te constateren dat de verklaring daarvoor voor een substantieel deel ligt in rijksbeleid en rijksregelgeving, dus in voor gemeenten exogene factoren. Bovendien moet worden beseft dat, hoewel de gemeentelijke heffingen ca. 6% bedragen van de totale opbrengst aan rijksbelastingen, ze wel de meest zichtbare en voelbare vorm hebben. Ze gaan immers op aanslag en ten koste van het netto inkomen. Een andere verklaring voor de grote aandacht voor lokale lasten is, dat ze de afgelopen jaren sterk zijn gestegen, terwijl het beleid van de centrale overheid juist is gericht op lastenverlaging.

Hoewel kan worden gezegd dat de financiële consequenties van het milieubeleid nadrukkelijk in beeld zijn gebracht, kan de vraag worden gesteld of de afweging wel voldoende evenwichtig kan zijn. Het milieubeleid wordt immers centraal bepaald, terwijl de lasten lokaal neerslaan. Dat verklaart waarom het kabinet in de Nota Lokale lastendruk heeft aangekondigd dat bij nieuw beleid de mogelijkheid wordt overwogen van geheel of gedeeltelijke centrale bekostiging in plaats van lokale bekostiging.

Veel meer dan de omvang van de lokale lasten zijn echter de verschillen tussen gemeenten problematisch. Voor zover de verschillen worden veroorzaakt door lokale beleidskeuzen of het lokale voorzieningenniveau, zullen deze verschillen blijven bestaan. Twee belangrijke oorzaken van de verschillen zullen echter naar verwachting verdwijnen of in kracht verminderen. De nieuwe verdeling van het gemeentefonds, die in 1997 van kracht wordt, houdt meer dan de huidige verdeling rekening met kostenverschillen en draagkrachtverschillen tussen gemeenten. Daardoor komt er een betere verdeling van de beschikbare middelen tot stand. Dit leidt ertoe dat ook de lastendrukverschillen uit hoofde van de OZB kleiner kunnen worden. Voorts leidt de betere verdeling van de middelen uit het gemeentefonds ertoe dat de allocatiefunctie van de OZB in veel gemeenten kan worden verbeterd.

De overgang van (goedkope) vuilstort naar (dure) vuilverbranding zal ertoe leiden dat gemeenten die nu nog een relatief goedkope afvalverwerking kennen, bij overgang naar de duurdere verbranding naar verwachting hun reinigingstarieven zullen optrekken.

Deze twee ontwikkelingen zullen er naar verwachting toe leiden dat de verschillen in lastendruk tussen gemeenten in de toekomst worden gereduceerd dat de lokale lasten beter dan nu in het landelijk inkomensbeleid kunnen worden betrokken.