

Gemeentelijke woonlasten

Feiten en beleidsontwikkeling

Uit de *Atlas van de lokale lasten 2005* blijkt dat de woonlasten dit jaar aanzienlijk minder sterk stijgen dan de afgelopen twee jaar. Toch is de opvatting wijdverbreid, dat de lokale lasten hoog zijn en bovendien enorm toenemen. De vraag is in hoeverre de burger invloed heeft op de lasten in zijn gemeente en op de recente beleidsontwikkelingen dienaangaande.

W ie de berichtgeving over de lokale lasten volgt moet de schrik om het hart zijn geslagen. Gemeenten kleden hun inwoners uit (AD) en zetten ze het 'mes op de keel' (*Vereniging Eigen Huis*).¹ De staatssecretaris 'waarschuwt nog één keer', de voorzitter van de werkgeversorganisatie VNO-NCW is 'verbijsterd', de directeur van de *Vereniging Eigen Huis* 'getergd'.² Los van alle retoriek bestaat vrij algemeen de indruk dat de gemeentelijke lasten (1) hoog zijn en (2) sterk stijgen. Op zichzelf zou dit geen probleem zijn, zolang de lokale belastingbetaler het daarmee eens is, bijvoorbeeld omdat hij een hoger voorzieningenniveau wenst. Stilzwijgend wordt echter verondersteld dat het tegendeel het geval is: gemeentebestuurders zouden niet luisteren naar de wensen van hun inwoners.

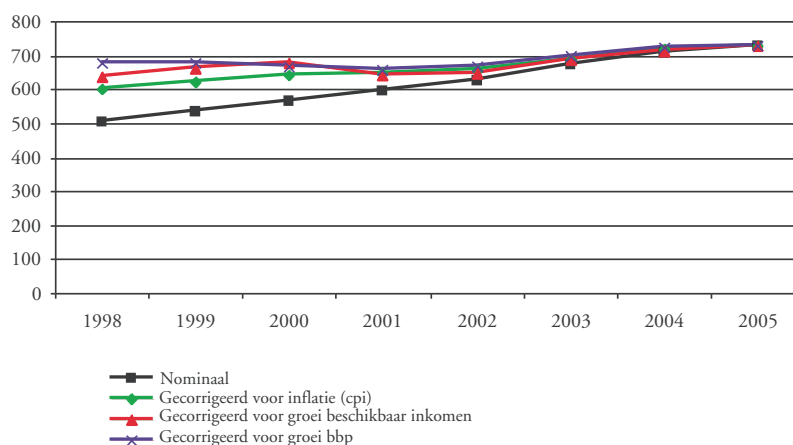
Van elke euro die huishoudens en bedrijven in Nederland aan belastingen en sociale premies betalen, gaat minder dan vier cent naar de gemeenten. Dat de gemeentelijke lasten hoog zouden zijn is dus moeilijk vol te houden. *Figuur 1* geeft het niveau van de

woonlasten voor huishoudens (OZB, reinigingsheffing en rioolrecht, minus een eventuele heffingskorting anders dan de recent afgeschafte Zalmsnip) in de laatste acht jaar. Wie naar de nominale cijfers kijkt ziet een stijging van circa 500 tot 730 euro, ofwel 5,4 procent op jaarbasis. Gecorrigeerd voor de geldontwaarding (2,8 procent), de groei van het beschikbaar inkomen (2,0 procent) of de groei van het BBP (1,1 procent) is de stijging aanzienlijk minder dramatisch.

Dit is ook te zien in *figuur 2*, die de jaarlijkse stijging van de gemeentelijke woonlasten laat zien. De nominale groei schommelt in de jaren 1998-2004 rond de zes procent. Dit jaar is sprake van een trendbreuk, met een nominale groei van 3,3 procent. Tot 2003 lag de reële groei aanzienlijk onder de nominale groei, als gevolg van de voorspoedige economische ontwikkeling en van de belastingverlaging in 2001. Sinds 2003 is het verschil tussen de nominale en de reële ontwikkeling kleiner.

De stippellijn in *figuur 2* laat zien dat de Zalmsnip jarenlang tot een geringe optische vertekening in de woonlastenstijging heeft geleid. Deze las-

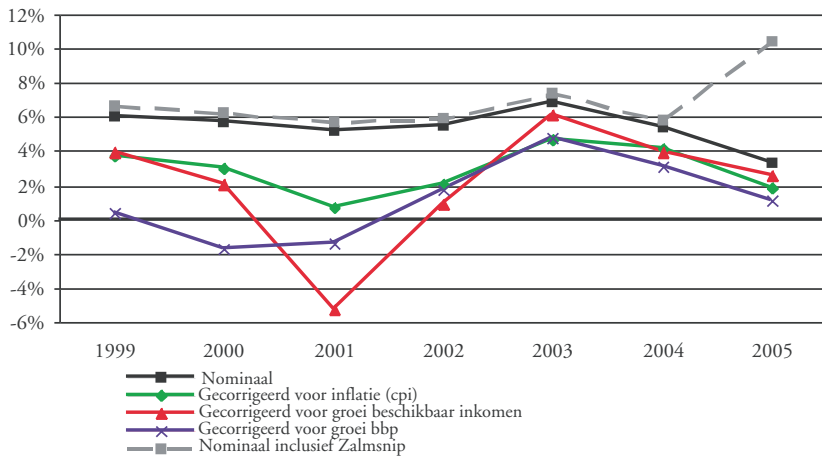
1 Woonlasten zonder aftrek van Zalmsnip (euro)



MAARTEN ALLERS,
CORINE HOEBEN en
EDUARD GERRITSEN

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen

2 Mutatie woonlasten gecorrigeerd voor Zalmsnip



tenverlichting van het Rijk verlaagde de gemeten gemeentelijke lasten, zonder invloed te hebben op de stijging daarvan. Bij de berekening van de lastenstijging bleef de teller gelijk, terwijl de Zalmsnip de noemer drukte.

Bij velen leefde de vrees dat de her-taxatie van onroerende zaken tot een verhoging van de OZB zou leiden. Deze vrees is niet bewaarheid. Gecorrigeerd voor de waardeverhoging stegen de OZB-tarieven ongeveer net zo veel als in voorgaande jaren het geval was. Overigens is de OZB voor de gemiddelde huizenbezitter lager dan het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting.³ Ook stijgt de OZB minder sterk dan het eigenwoningforfait.⁴ Vreemd genoeg lijkt dit onbekend te zijn bij de pressiegroepen die zich zo'n zorgen maken om de woonlasten.

Invloed van de burger op de lokale tarieven

Uit het vorenstaande blijkt dat de woonlasten lang niet zo sterk stijgen als wel wordt gesuggereerd. Evenwel belangrijker dan de vraag hoe sterk deze stijging precies is, is de vraag in hoeverre inwoners van gemeenten hierop invloed hebben. We onderscheiden hierbij twee deelvragen:

- 1 Heeft de beslissing in het stemhokje invloed op de hoogte van de belastingtarieven?
- 2 Houden bestuurders bij het vaststellen van de tarieven rekening met de wens van de kiezers?

De eerste vraag is eenvoudig te beantwoorden. Uit tal van onderzoeken blijkt dat de politieke kleur van het lokale bestuur van invloed is op de belasting-

druk. Ook voor Nederland is dit aangetoond.⁵ Hoe groter het aandeel van rechtse partijen in de gemeenteraad, hoe lager de belastingdruk (en vermoedelijk het voorzieningsniveau). Deze conclusie is getrokken na correctie voor andere factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de belastingdruk. De lokale kiezer heeft dus wel degelijk invloed op de hoogte van de lokale lasten die hij betaalt.

Mensen stemmen echter niet alleen met de portemonnee. Het is denkbaar dat bestuurders de belastingtarieven ongestraft denken te kunnen opschroeven, omdat kiezers ze daar toch niet op afrekenen. Uit recent onderzoek blijkt echter dat gemeentebestuurders – van links tot rechts – huiverig zijn hun tarieven te veel te laten afwijken van tarieven in naburige gemeenten, omdat zij vrezen hierop bij de verkiezingen te worden afgerkend.⁶

Door te stemmen op partijen die meer of minder voorzieningen via lokale belastingen willen bekostigen, kan

de kiezer invloed uitoefenen op de lokale lastendruk. Bovendien blijkt dat lokale bestuurders – links of rechts – zich zorgen maken over hun herverkiezing, op het moment dat zij een belastingverhoging overwegen. Het beeld van gemeentelijke lasten die niet gehinderd door enige democratische controle de pan uit rijzen is dus niet op feiten gebaseerd.

Samenstelling woonlasten en toekomstige ontwikkeling

Figuur 3 laat zien dat de samenstelling van de gemeentelijke woonlasten de afgelopen periode vrijwel niet is veranderd. De OZB neemt bijna de helft van de woonlasten voor haar rekening, de reinigingsheffing ruim een derde en het rioolrecht een zesde.

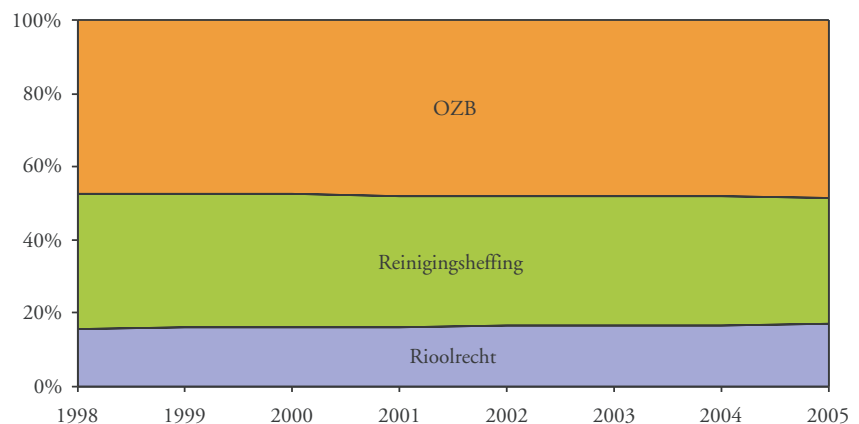
Gezien de grote opgaven waarvoor gemeenten nog staan op het gebied van de riolering valt te verwachten dat het rioolrecht de komende jaren blijft stijgen met percentages die aanzienlijk boven de inflatie uitkomen. De stijging van de reinigingsheffing is momenteel al geringer dan die van het rioolrecht, en wordt mogelijk verder getemperd door nieuwe regelgeving die producenten verantwoordelijk maakt voor het inzamelen van verpakkingen.

Over het toekomstige verloop van de OZB valt, gezien de onduidelijkheid met betrekking tot de kabinetsplannen met deze belasting, geen voorspelling te maken.

Cijferbrij

De afgelopen maanden zijn diverse sterk uiteenlopende stijgingspercentages genoemd voor de gemeentelijke woon-

3 Samenstelling woonlasten



lasten. *Onderstaande tabel* geeft hiervan een overzicht.

De *Vereniging Eigen Huis* (VEH) kwam in november op basis van een steekproef van 49 gemeenten tot een stijgingspercentage van 13 procent. Het verschil met het stijgingscijfer uit de *COELO-atlas* (3,3 procent; pakweg twee tientjes) is erg groot. Hiervoor zijn verschillende oorzaken. De VEH houdt er bijvoorbeeld geen rekening mee dat sommige gemeenten dit jaar nog steeds een heffingskorting uitkeren (ondanks afschaffing van de Zalm-snip), maar rekent wel de afschaffing van de Zalmsnip mee, iets waarover de gemeenten geen enkele zeggenschap hebben. Ook weegt de VEH de gegevens niet naar de gemeenteomvang, zodat Schiermonnikoog even zwaar wordt meegerekend als Rotterdam. VEH kijkt dus naar de stijging in de gemiddelde gemeente, niet naar de stijging voor het gemiddelde huishouden. Dat levert geen zuivere indicator voor de woonlastenstijging op. Als alle tarieven gelijk blijven maar twee relatief goedkope gemeenten fuseren, registreert de VEH een lastenstijging, terwijl geen sterveling meer betaalt. Verder hanteert de VEH soms afwijkende tarieven of woningwaarden.

Het *Algemeen Dagblad* meldde in januari dat de woonlasten in 40 gemeenten gemiddeld met 11 procent stijgen. Ook hier worden foutieve tarieven gebruikt, verzuimt men te wegen en wordt niet gecorrigeerd voor afschaffing van de Zalmsnip. In tegenstelling tot de VEH houdt het *AD* wel rekening met heffingskortingen die in 2005 worden verleend.

Het *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005* noemt een stijging van 1,6 procent. De gevolgde methode is gelijk aan die van deze atlas. De onderzochte gemeenten zijn niet representatief voor de woonlasten in het hele land, en ook niet met dat doel gekozen. De stijging komt lager uit doordat grote gemeenten hun woonlasten minder verhogen dan kleinere gemeenten.

Forum, het tijdschrift van de werkgroeporganisatie VNO-NCW, rapporteerde in januari een stijging van de OZB-opbrengst van woningen met 3,6 procent en voor niet-woningen met 5,0 procent. Deze cijfers zijn niet afgeleid van de tarieven, maar van de begrote opbrengst van de OZB in 2004 en 2005 in 174 gemeenten. Deze cijfers wijken af van de mutatie van de voor de waardestijging gecorrigeerde OZB-tarieven (respectievelijk 4,8 procent voor woningen en 4,1 procent

voor niet-woningen) in de *COELO-atlas*. In hoeverre deze verschillen het gevolg zijn van de verschillende gehanteerde methoden of van de steekproefopzet van *Forum* is niet na te gaan. Het is opvallend dat *Forum* concludeert dat de OZB voor niet-woningen sterker stijgt dan die voor woningen, terwijl uit de *COELO-atlas* het omgekeerde blijkt.

Ten slotte publiceerde het CBS jaarlijks cijfers over de stijging van de begrote opbrengsten van decentrale overheden. Deze cijfers zijn echter lastig te vergelijken met woonlastencijfers, doordat het zowel huishoudens als bedrijven betreft, en doordat er een volume-effect in zit (het aantal huishoudens bijvoorbeeld neemt elk jaar toe). Ook betreft het alle gemeentelijke belastingen, en niet alleen de woonlasten. Over de door de burger gevoelde lasten zeggen deze cijfers dus niet zo veel.

Overleg lastenontwikkeling

De ontwikkeling van de lokale lasten is onlangs onderwerp geweest van overleg tussen de staatssecretaris van Financiën, de minister van BZK, VNG, IPO, Unie van Waterschappen, CBS, VNO-NCW en MKB-Nederland.⁷ De Vereniging Eigen Huis, de Consumentenbond, FNV en CNV waren ook uitgenodigd maar kwamen niet opdagen.⁸ Tijdens dit overleg is besloten na te gaan of het mogelijk is om een integraal beeld te vormen van de ontwikkeling van de lokale lasten enerzijds en de lokale uitgaven en voorzieningen anderzijds. Op basis daarvan zou het mogelijk moeten zijn een afgewogen oordeel te vellen over de feitelijke ontwikkeling van de lokale lasten. Zo mo-

gelijk kunnen dan maatregelen worden overwogen ter beteugeling van de lokale lastenontwikkeling. Het is de bedoeling dat de *Monitor Inkomsten uit Lokale Heffingen 2005*, die voor de zomer moet verschijnen, het gevraagde integrale overzicht geeft.

Afschaffing OZB, verkenning gemeentelijk belastinggebied

Als alles volgens plan was verlopen, zou dit het eerste jaar zijn geweest waarin gebruikers van woningen geen OZB meer betalen. De resterende OZB-tarieven zouden bovendien aan een maximum zijn gebonden.⁹ Het kabinet is echter niet in staat gebleken deze voornemens uit te voeren. Pas in een zeer laat stadium (op 22 september 2004) liet minister Remkes van BZK de Kamer weten dat invoering wordt uitgesteld tot 2006.

Ondertussen is een stuurgroep in opdracht van de ministers van BZK en Financiën en de voorzitters van VNG en IPO bezig met een verkenning naar het belastinggebied van gemeenten en provincies. De resultaten van de verkenning zullen worden besproken in het bestuurlijk overleg Financiële verhouding waarin de beide ministers en de voorzitters van VNG en IPO zitting hebben. Vorig jaar al rapporteerde een door de VNG ingestelde commissie van deskundigen die de toekomst lokale belastingen onderzocht.¹⁰ Deze commissie pleitte voor intrekking van de OZB-plannen en voor het invoeren van nieuwe decentrale heffingen.

Voor een buitenstaander is het moeilijk te begrijpen dat er een verkenning naar het decentrale belastinggebied wordt uitgevoerd en tegelijkertijd de OZB ingrijpend wordt gekortwiek.

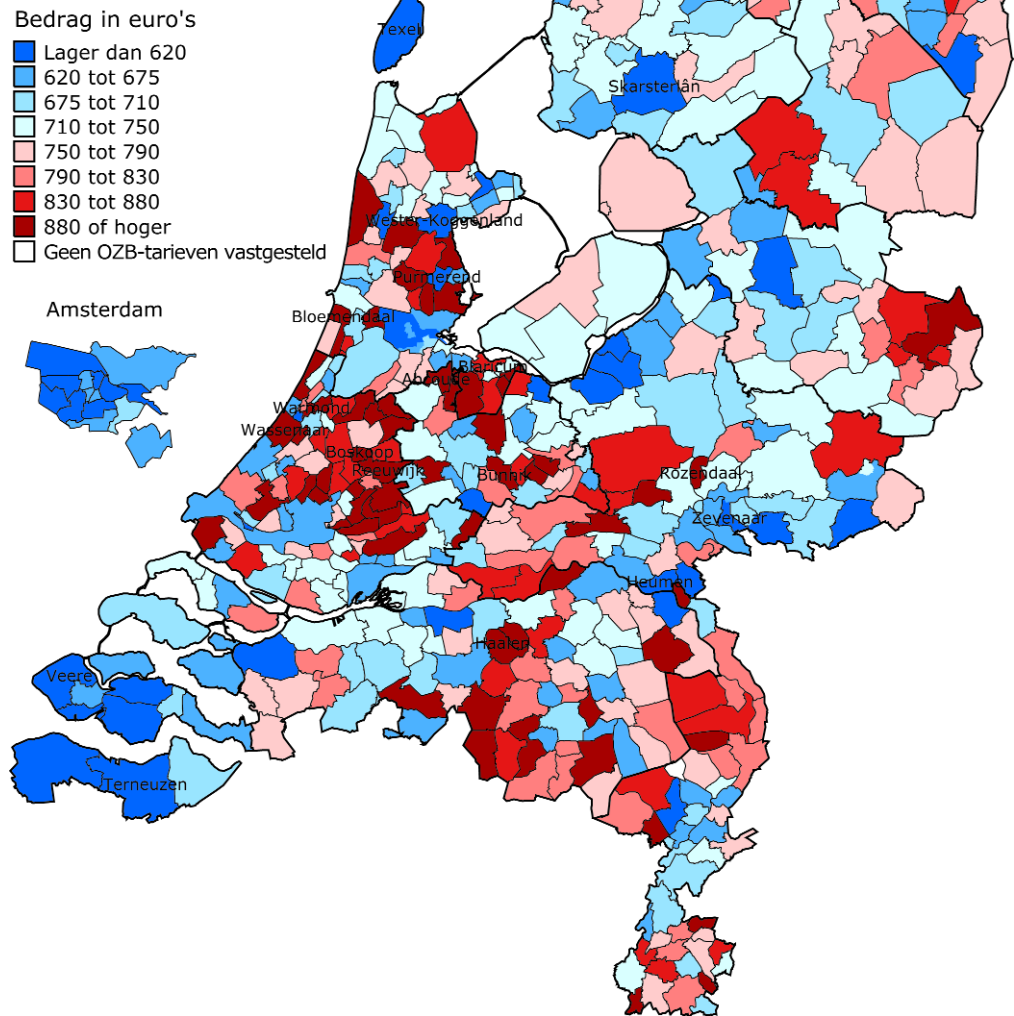
Overzicht cijfers stijging lokale heffingen 2005

Datum	Publicatie	Stijging	Onderzochte gemeenten ^b
<i>Woonlasten</i>			
21 december 2004	Persbericht Vereniging Eigen Huis	13%	49
13 januari 2005	Algemeen Dagblad	11%	40
18 februari 2005	Belastingoverzicht grote gemeenten ^a	1,6%	35
april 2005	Deze atlas	3,3%	463
<i>OZB</i>			
13 januari 2005	Forum	3,6%	174

a M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, COELO, Groningen, 2005.

b Nederland telt dit jaar 463 gemeenten.

Woonlasten meerpersoonshuishoudens



Het lijkt logischer om eerst een verkenning uit te voeren en vervolgens op basis van de uitkomsten daarvan maatregelen te overwegen. Hieraan parallel loopt dan weer het project dat meer inzicht moet geven in de ontwikkeling van de woonlasten (zie de vorige paragraaf). Enige coördinatie lijkt hier op zijn plaats.

De lokale lasten stijgen, maar lang niet zo sterk als door velen wordt geroepen. Dit jaar gaat het gemiddeld om twee tientjes voor een meerpersoonshuishouden. Bovendien is het niet zo dat inwoners zijn veroordeeld hierbij lijdzaam toe te zien. Uit onderzoek blijkt dat de kiezer, door te stemmen op partijen die meer of minder voorzieningen via lokale belastingen willen bekostigen, invloed kan uitoefenen op de lokale lastendruk. Bovendien blijkt dat lokale bestuurders – van links tot

rechts – zich zorgen maken over hun herverkiezing, op het moment dat zij een belastingverhoging overwegen. Het beeld van gemeentelijke lasten die niet gehinderd door enige democratische controle de pan uit rijzen blijkt niet op feiten gebaseerd.

Noten

- 1 *Algemeen Dagblad*, 13 januari 2005, p. 15; Persbericht Vereniging Eigen Huis 27 mei 2004.
- 2 *Forum*, 27 januari 2005, blz. 13; Persbericht Vereniging Eigen Huis 21 december 2004.
- 3 Het eigenwoningforfait vormt een onderdeel van de inkomstenbelasting. Voor een woning vanaf 75.000 euro geldt dat 0,6 procent van de WOZ-waarde als inkomen wordt belast. Bij een modaal inkomen valt dit onder een tarief van 42%, zodat het eigenwoningforfait voor een woning met de landelijke gemiddelde waarde van 202.000 euro uitkomt op 512 euro. Dat is vergelijkbaar met een OZB-tarief van 5,72 euro. Het gemiddelde OZB-tarief bedraagt 4,13 euro.
- 4 Het eigenwoningforfait wordt weliswaar verlaagd als gevolg van de waardeinstijging van onroerende zaken, maar het wordt bovendien jaarlijks

aangepast aan de huurontwikkeling van woningen. Daardoor wordt het forfait in 2005 slechts verlaagd van 0,85% naar 0,60%. Bij een landelijke waardeinstijging van gemiddeld 49% (waarvan men in het Belastingplan 2005 uitgaat) is dit een toename van 5,2 procent.

- 5 Allers, M.A. (2004) 'Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burens na?' *Kwartalschrift economie*, 1, 26-45; Allers, M.A., J. de Haan, en C.G.M. Sterks (2001) 'Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands', *Public Choice*, 106, 351-363.
- 6 M.A. Allers en J.P. Elhorst, 'Zit er een rem op de lokale lasten?', *ESB*, 8 april 2005 of M.A. Allers en J.P. Elhorst, *Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands*, paper, februari 2005.
- 7 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 26213, nr. 11.
- 8 Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29800 B en C, nr. 10, blz. 13.
- 9 Voor meer hierover zie M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, COELO-rapport 05-2, Groningen, 2005, hoofdstuk 3.
- 10 P.B. Boorsma, C.A. de Kam, L. van Leeuwen, *Belastingen op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag, 25 mei 2004.