

Ontwikkeling gemeentelijke woonlasten 1998-2013

Jaarlijks verschijnen er verontrustende berichten in de pers dat de gemeentelijke heffingen sterk stijgen. Gemeenten zouden hun belastingen gebruiken als melkkoe. Hoewel deze berichten zelden een overzicht geven van de ontwikkelingen over meerdere jaren, ontstaat zo wel een beeld van alsmaar stijgende lokale lasten. In welke mate zijn de lokale lasten de afgelopen jaren nu werkelijk gestegen? Zijn inwoners een steeds groter deel van hun inkomen kwijt aan de gemeentelijke woonlasten?

Door **Lieneke Janzen** en **Corine Hoeben** COELO



Huishoudens betalen de gemeente onroerendezaakbelasting (OZB), afvalstoffenheffing en rioolheffing. Gemeenten mogen zelf de hoogte van de tarieven bepalen. De onroerendezaakbelasting is de belangrijkste vrij besteedbare belasting voor de meeste gemeenten. De opbrengst van de afvalstoffenheffing wordt gebruikt om kosten van afvalinzameling en -verwerking te bekostigen. De kosten die de gemeente maakt voor de riolering, opvang hemelwater en grondwater worden gedekt uit de opbrengst uit de rioolheffing. De gemeentelijke woonlasten worden gevormd door het totaal van deze drie heffingen. Enkele gemeenten geven hier een korting op. Verder zijn er nog belastingen op bijvoorbeeld hondenbezit en moet worden betaald voor paspoorten, rijbewijzen, enzovoort. Hierbij gaat het om kleinere bedragen, die niet iedereen hoeft te betalen en die vaak ook niet jaarlijks terugkeren. Deze blijven hier verder buiten beschouwing.

Er bestaat een beeld van ongebreidelde stijgingen van de gemeentelijke lasten.

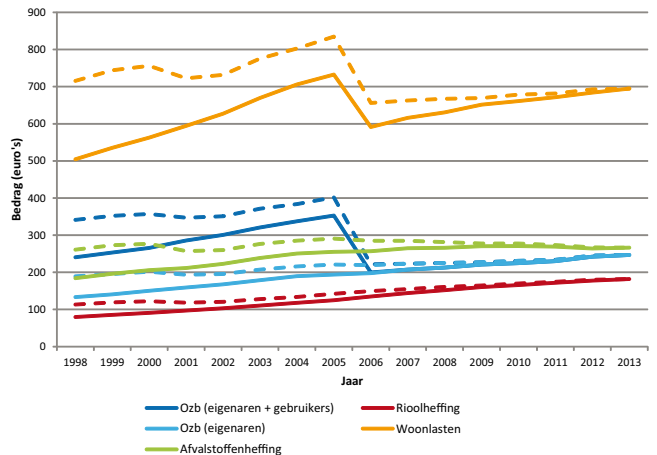
Jaarlijks verschijnen overzichten over de stijging van deze heffingen. Vaak wordt hierbij ingezoomd op de grootste stijgers en dalers. Hierdoor ontstaat een beeld van ongebreidelde stijgingen van de gemeentelijke lasten. COELO publiceert jaarlijks de Atlas van de lokale lasten, met een totaalbeeld voor alle gemeenten. Ook in deze uitgave ligt de nadruk op de veranderingen ten opzichte van het voorgaande jaar. In dit artikel analyseren we de ontwikkeling van de gemeentelijke woonlasten in de periode 1998 tot en met 2013. 1998 is het eerste jaar waarvoor vergelijkbare gegevens beschikbaar zijn. Daarnaast is in 1997 de verdeling van het gemeentefonds drastisch aangepast. Er werd verwacht dat gemeenten die een lagere uitkering kregen de belastingen zouden aanpassen. Daarom is 1998 een relevant startpunt.

Methode

In de onderzochte periode is een aantal gemeenten gefuseerd. In dit artikel gaan we uit van de gemeentelijke indeling in 2013. Bij gemeenten die tussen 1998 en 2013 na een herindeling tot stand zijn gekomen, zijn naar inwoners gewogen gemiddelde bedragen berekend.

Huishoudens zijn in de onderzochte periode meer gaan verdienen. Naarmate huishoudens over meer inkomen beschikken, geven zij meer uit. Niet alleen door zelf meer aan te schaffen, maar ook door hogere eisen aan de overheid te stellen. Zo wordt ook van gemeenten steeds meer geëist, en daar is extra geld voor nodig. Daarom corrigeren we de tariefontwikkeling voor de groei van het beschikbare gezinsinkomen. Zo kan worden nagegaan of de bestedingen aan lokale overheidsdiensten gelijke tred houden met de inkomensgroei. Het nominale beschikbare gezinsinkomen is van 1998 tot 2013 toegenomen met 42 procent. Hiervan is 38 procent punt geldontwaarding en de rest een toename van de koopkracht.

De grafiek geeft de gemiddelde ontwikkeling van de onroerendezaakbelasting (OZB), afvalstoffenheffing, rioolheffing en de totale woonlasten weer. In het onderstaande wordt ingegaan op de ontwikkeling van de afzonderlijke heffingen en vervolgens de ontwikkeling van de totale woonlasten.



Ontwikkeling gemeentelijke heffingen tussen 1998-2013 nominaal (doorgetrokken lijnen) en gecorrigeerd voor nominaal beschikbaar inkomen (gestreepte lijnen)

OZB

De grondslag voor de OZB is de WOZ-waarde. Deze is tussen 1998 steeds veranderd. Tot 2008 steeg de WOZ-waarde. Veel gemeenten stelden daarom de OZB-tarieven naar beneden bij. Na 2008 daalde de WOZ-waarde in steeds meer gemeenten en pasten gemeenten de tarieven naar boven aan. Het is daarom weinig zinvol om de ontwikkeling van de tarieven te onderzoeken. Het is wel mogelijk om de ontwikkeling van de gemiddeld betaalde OZB weer te geven. Dit is het bedrag dat wordt betaald voor de OZB bij de gemiddelde WOZ-waarde in een gemeente.

In 1998 waren er twee afzonderlijke OZB-tarieven voor woningen: gebruikers en eigenaren betaalden elk een afzonderlijk tarief. Omdat de OZB veel weerstand oproept, is de OZB voor gebruikers van woningen in 2006 afgeschaft. Het belastinggebied van gemeenten is hiermee in sterke mate ingeperkt. Tussen 2006 en 2007 gold voor iedere gemeente een maximale stijging van het OZB-tarief. Deze maximering is in 2008 vervangen door de macronorm: jaarlijks wordt een maximaal toegestane stijging van de OZB-opbrengst in heel Nederland bepaald. Als de macronorm wordt overschreden, vindt bestuurlijk overleg plaats tussen het Rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Gemiddeld betaalde een huishouden in 1998 241 euro voor de gebruikers- en eigenarenheffing van de OZB. In 2013 betalen huishoudens gemiddeld 247 euro. De stijging is zo gering doordat in 2013 de gebruikersheffing voor de OZB voor woningen niet meer bestaat. Als we de OZB-gebruikers buiten beschouwing laten dan is de gemiddelde jaarlijkse stijging 4,2 procent.

Het nominale beschikbare gezinsinkomen is in die jaren gegroeid. Huishoudens kunnen in 2013 meer besteden dan in 1998. Door hiervoor te corrigeren blijkt of huishoudens ook een groter deel van hun inkomen kwijt zijn aan de OZB. De gemiddelde jaarlijkse stijging van de OZB voor eigenaren van woningen bedraagt gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het beschikbare inkomen 2,1 procent. Doordat het OZB-tarief voor gebruikers is afgeschaft, zijn huishoudens in 2013 echter een kleiner deel van hun inkomen

Gemeentelijke woonlasten

kwijt aan de OZB dan in 1998. Gecorrigeerd voor de inkomensontwikkeling bedraagt de jaarlijkse gemiddelde daling 2,1 procent.

Achter deze gemiddelde ontwikkelingen gaan grote verschillen tussen gemeenten schuil. De OZB-aanslag voor een woning steeg gemiddeld het meest in Wassenaar (met gemiddeld 3,7 procent per jaar, exclusief de afgeschafte gebruikersheffing zelfs met gemiddeld 7,9 procent per jaar). Door een fundamentele verandering in het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds krijgen gemeenten met relatief dure woningen sinds 1997 een lagere uitkering van het Rijk. Dit omdat zij geacht worden zelf meer belasting te kunnen heffen. Zij kunnen deze inkomstendaling compenseren door de OZB te verhogen. Wassenaar is een van de gemeenten die dit hebben gedaan.

De grootste daling van de gemiddelde OZB-aanslag voor een woning vond plaats in Den Haag (gemiddeld -7,8 procent per jaar, zonder gebruikersheffing gemiddeld -4,1 procent). Den Haag is een voormalige artikel 12-gemeente. Om voor artikel 12 in aanmerking te komen zijn gemeenten verplicht hoge OZB-tarieven te hebben. Na van deze status te zijn verlost heeft Den Haag het OZB-tarief verlaagd of nauwelijks laten stijgen, waardoor het tarief sterk achterbleef bij de inkomensgroei.

Afvalstoffenheffing

De afvalstoffenheffing (in sommige gemeenten reinigingsrecht) is net als de rioolheffing een bestemmingsheffing: de begrote opbrengst mag niet hoger zijn dan de begrote kosten van afvalinzameling en -verwerking. De opbrengsten mogen echter wel lager zijn. De kosten (of een deel ervan) worden dan gedekt uit andere middelen, vooral de OZB-opbrengsten.

In 1998 betaalden meerpersoonshuishoudens gemiddeld 184 euro, in 2013 is dat 267 euro. Dat is een gemiddelde jaarlijkse stijging van 2,5 procent. Gecorrigeerd voor de groei van het beschikbare gezinsinkomens is de afvalstoffenheffing van 1998 tot 2013 met slechts gemiddeld 0,1 procent per jaar gestegen. Huishoudens zijn dus gemiddeld gesproken in 2013 bijna een even groot deel van hun inkomen kwijt aan de afvalstoffenheffing als in 1998.

Huishoudens zijn 2013 gemiddeld bijna evenveel kwijt aan de afvalstoffenheffing als in 1998.

Deze ontwikkeling van het tarief is niet gelijk verdeeld over de tijd. De kosten van de afvalinzameling en -verwerking zijn de eerste helft van het afgelopen decennium aanzienlijk toegenomen en de afvalstoffenheffing steeg navenant (van 1998 tot 2005 gemiddeld 5,3 procent per jaar). Vanaf 2005 stijgt het gemiddelde tarief opeens veel minder en sinds 2011 daalt het. Veel gemeenten hebben meerjarige contracten afgesloten met afvalinzamelaars. Na 2005 liepen veel contracten af. Gemeenten hebben scherp onderhandeld voor de nieuwe contracten en konden deze vaak afsluiten tegen lagere kosten.

De grootste stijging van 1998 op 2013 vindt plaats in Leiden (stijging van gemiddeld 10,3 procent per jaar). Het verloop is

echter grillig. In 1998 had Leiden een laag tarief (42 euro), dat in 2001 op nul is gezet. Sinds 2007 is het tarief weer verhoogd. In 2013 is het tarief in Leiden net lager dan de gemiddelde afvalstofheffing (261 euro). Eemsmond is de gemeente met de grootste gemiddelde jaarlijkse daling (gemiddeld 13,8 procent). Eemsmond, met een tarief van 157 euro in 1998, heeft net als Leiden het tarief van de afvalstofheffing enige jaren op nul gezet. Vanaf 2007 betalen meerpersoonshuishoudens in Eemsmond 24 euro en dit tarief is in latere jaren niet meer aangepast.

Rioolheffing

In 1998 konden gemeenten de kosten van de riolering dekken uit het rioolrecht. Deze heffing was een retributie en kon alleen worden benut voor het beheren en instandhouden van het rioolstelsel. Sinds 2008 hebben gemeenten nieuwe taken op het gebied van waterbeheer. Naast het beheren van de riolering werden zij verantwoordelijk voor het beheren van hemelwater en grondwater. Omdat deze taken strikt gezien niet konden worden bekostigd uit het rioolrecht is deze heffing vanaf 2008 geleidelijk vervangen door een rioolheffing. Dit is een bestemmingsbelasting waaruit het volledige gemeentelijke waterbeheer kan worden bekostigd. De tarieven en tariefssystemen wijzigden niet als gevolg van deze aanpassing. In dit artikel gebruiken we om de leesbaarheid te vergroten de term rioolheffing, ook voor de jaren toen dit nog een rioolrecht was.

De rioolheffing is gemiddeld gestegen met 5,6 procent per jaar (van 80 euro in 1998 tot 182 euro in 2013). Als we deze ontwikkeling corrigeren voor de ontwikkeling van het beschikbaar inkomen dan stijgt de rioolheffing gemiddeld 3,2 procent per jaar. De rioolheffing is dus sterker gestegen dan de afvalstoffenheffing en de OZB.

De rioolheffing is sterker gestegen dan de afvalstoffenheffing en de OZB.

Gemeenten hebben in de onderzochte periode moeten investeren om te voldoen aan scherpere milieueisen. Delen van het buitengebied (woningen buiten de bebouwde kom) waren in 1998 niet aangesloten op de riolering en loosden afvalwater rechtstreeks op het oppervlaktewater. Omdat dit gezondheidsrisico's met zich meebracht, is een zogenoemde basisinspanning geformuleerd die weergeeft waaraan riolering vanaf 2005 dient te voldoen. Inmiddels is deze basisinspanning veelal gerealiseerd. Maar na 2005 blijft investeren in de riolering noodzakelijk. Grote delen van het rioolnetwerk zijn en worden de komende jaren vervangen. Daarnaast kunnen de nieuwe gemeentelijke taken om nieuwe investeringen vragen.

De rioolheffing is, gecorrigeerd voor de groei van het beschikbare gezinsinkomen, het meest verhoogd in De Bilt (gemiddeld 16,2 procent per jaar). Capelle aan den IJssel verlaagde het tarief met gemiddeld 2,5 procent per jaar het meest.

Woonlasten

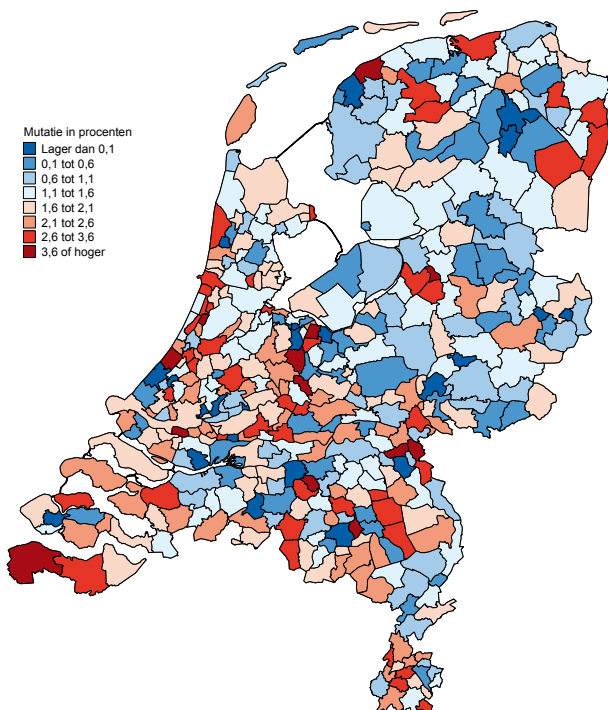
De OZB, afvalstoffen- en rioolheffing tezamen vormen de gemeentelijke woonlasten. In de periode 1998 tot en met 2005 ontvingen huishoudens een korting van 45,38 euro (100 gulden) op dit totaal bedrag, de zogenoemde zalmsnip. Deze korting was

opgelegd, en werd bekostigd, door het Rijk. In veel gemeenten ontvingen alle huishoudens de korting, ook als de belastingaanslag volledig werd kwijtgescholden. De zalmsnip is in 2005 afgeschaft. Enkele gemeenten blijven na de afschaf toch op eigen kosten een korting uitkeren. Omdat de zalmsnip rijksbeleid was en geen gemeentelijk beleid wordt deze buiten beschouwing gelaten bij het berekenen van de gemeentelijke woonlastenontwikkeling. Wanneer gemeenten op eigen kosten een korting uitkeren, is dit uiteraard wel gemeentelijk beleid. Deze kortingen zijn daarom wel meegenomen.

In 1998 betaalde een meerpersoonshuishouden gemiddeld 505 euro aan gemeentelijke woonlasten. In 2013 is dit gemiddeld 697 euro. Dat is een gemiddelde jaarlijkse stijging van 2,2 procent. Zoals aangegeven was er in 1998 nog een OZB-tarief voor gebruikers van woningen. Als we deze buiten beschouwing laten dan stijgt het bedrag jaarlijks gemiddeld 3,8 procent.

Huishoudens zijn in 2013 gemiddeld minder kwijt aan de gemeentelijke woonlasten dan in 1998.

Ook de ontwikkeling van de woonlasten corrigeren we voor de groei van het beschikbare gezinsinkomen. Huishoudens zijn in 2013 gemiddeld minder kwijt aan de gemeentelijke woonlasten dan in 1998. De gemiddelde jaarlijkse daling bedraagt 0,2 procent. Indien de in 2006 afgeschafte OZB voor gebruikers van woningen buiten beschouwing wordt gelaten, zijn huishoudens gemiddeld



Gemiddelde jaarlijkse woonlastenontwikkeling woningeigenaren 1998 – 2013 gecorrigeerd voor de ontwikkeling van het nominaal beschikbare gezinsinkomen (exclusief OZB-tarief gebruikers woningen)

jaarlijks 1,4 procent meer van hun inkomen kwijt aan de gemeentelijke woonlasten. Dat is nog steeds een beperkte stijging.

In de kaart is per gemeente de gemiddelde jaarlijkse ontwikkeling van de woonlasten weergegeven van 1998 tot 2013. Het OZB-tarief voor gebruikers van woningen is hier niet meegenomen. Daardoor geeft deze kaart een beeld van het gemeentelijk beleid, het afschaffen van de gebruikersheffing voor woningen was immers rijksbeleid. De voor het beschikbare inkomen gecorrigeerde woonlasten stijgen het meest in Vaals (met gemiddeld 4,8 procent per jaar) en dalen opnieuw het meest in Den Haag (met gemiddeld 1,0 procent per jaar).

Conclusie

In hoeverre doet het beeld dat de gemeentelijke heffingen jaarlijks fors stijgen nu recht aan de werkelijkheid? We zien in het voorgaande dat de ontwikkeling per heffing verschilt. Omdat gemeenten minder kosten maken voor de afvalinzameling en -verwerking daalt de afvalstoffenheffing. De rioolheffing stijgt omdat de rioolringkosten stijgen en omdat gemeenten meer taken hebben gekregen op het gebied van waterbeheer. Huishoudens betalen in 2013 minder OZB doordat een van de tarieven is afgeschaft (de OZB voor gebruikers van woningen). De OZB voor eigenaren van woningen is tussen 1998 en 2013 wel gestegen. De totale woonlastenstijging wordt vooral veroorzaakt door de ontwikkeling van de rioolheffing. Huishoudens zijn tussen 1998 en 2013 meer gaan verdienen. Als we hiermee rekening houden, blijkt dat huishoudens jaarlijks gemiddeld een klein percentage meer betalen aan de gemeentelijke heffingen.

De vermeende ongebreidelde groei van de lokale lasten blijkt dus erg mee te vallen. Wanneer kosten dalen, zoals bij de afvalinzameling en -verwerking, dan verlagen gemeenten de tarieven van de bijbehorende heffing. Het omgekeerde geldt ook: stijgende kosten leiden tot hogere heffingen (rioolheffing). De gemeente heeft hierop vaak geen directe invloed. Rioolbuizen moeten bijvoorbeeld periodiek worden onderhouden of vervangen.

Belastingverhoging is onder bestuurders geen populaire maatregel.

De OZB is minder direct gekoppeld aan een gemeentelijke voorziening. Het is voor de meeste gemeenten de belangrijkste vrij besteedbare belasting. Als gemeenten te maken hebben met nieuwe taken of tegenvallende inkomsten en hiervoor geen compensatie ontvangen, dan is de OZB vaak de enige belasting waarmee ze extra inkomsten kunnen genereren. Belastingverhoging is onder bestuurders echter geen populaire maatregel' en dit zal dus niet 'zo maar' worden gedaan. In de toekomst krijgen gemeenten via de drie decentralisaties (AWBZ, jeugdzorg en participatiewet) omvangrijke nieuwe taken. De toekomst zal uitwijzen of gemeenten dit kunnen bekostigen via de compensatie die zij ontvangen van het Rijk of dat de gemeentelijke belastingen de komende jaren sterker zullen stijgen dan de afgelopen vijftien jaar het geval was.

Noot

- 1 Zie M.A. Allers, C.Hoeben, 2004. Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen. Coelo-rapport 04-4. COELO: Groningen.