

Totale decentrale lasten in kaart gebracht

Jaarlijks is er veel aandacht voor de heffingen van gemeenten, provincies en waterschappen. Tariefoverzichten beperken zich doorgaans tot een van deze overheidslagen, meestal de gemeenten, maar een totaalbeeld ontbreekt tot nu toe. Toch blijkt het mogelijk om de totale decentrale lasten voor woningeigenaren en huurders te berekenen.

CORINE HOEBEN

Onderzoeker
Centrum voor
Onderzoek van de
Economie van de
Lagere Overheden
(COELO)

Het is belangrijk om te onderzoeken hoe hoog de belastingtarieven in één overheidslaag zijn en dit bekend te maken. Want om een goed functionerende democratie te hebben, moeten burgers kunnen beschikken over volledige informatie over het overheidsfunctioneren. De hoogte van de belastingen geeft, in combinatie met informatie over de geleverde voorzieningen, een beeld van dit functioneren. Hierdoor kunnen burgers invloed uitoefenen op de politiek.

Een totaalbeeld ontbreekt nu echter. Zo'n totaalbeeld zou de som moeten zijn van de bedragen die huishoudens jaarlijks aan de verschillende decentrale overheidslagen betalen, puur omdat zij ergens wonen en een auto bezitten. Het blijkt echter complex om zo'n totaalbeeld te schetsen.

WELKE LASTEN?

Welke belastingen huishoudens aan een gemeente betalen, hangt af van hun woonsituatie. Huurders betalen afvalstoffenheffing en in een deel van de gemeenten rioolheffing. Huiseigenaren betalen naast de afvalstoffenheffing onroerendezaakbelasting en in iedere gemeente rioolheffing. Ongemerkt betalen veel huishoudens de aanslag precariobelasting op ondergrondse leidingen die wordt opgelegd aan drinkwaterbedrijven en beheerders van energienetwerken. Deze bedrijven moeten de kosten van deze gemeentelijke belasting wel doorberekenen aan de klanten, voornamelijk huishoudens; zie Hoeben (2016). Eigenaren van honden kunnen daarnaast nog hondenbelasting betalen. Tot slot rekenen gemeenten nog tarieven voor paspoorten, ID-kaarten en rijbewijzen. Deze laten we buiten beschouwing, want het uitgangspunt van dit artikel zijn de

belastingen en heffingen die huishoudens *jaarlijks* betalen.

Huishoudens die een auto bezitten, betalen de provincie opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Aan het waterschap betalen huishoudens een zuiveringsheffing, een ingezetenenheffing en, als zij een woning bezitten, een heffing gebouwd. De laatste twee zijn onderdeel van de watersysteemheffing en, in enkele waterschappen, van de wegenheffing.

De grondslagen van de belastingen en heffingen verschillen. Met enkele aannames en uitgangspunten omtrent bijvoorbeeld huishoudensomvang en woningwaarde is het mogelijk om voor elk van de drie decentrale overheidslagen bedragen per huishouden te bepalen. Kader 1 geeft deze uitgangspunten. Een simpele sommatie blijkt echter niet mogelijk; dat komt door de waterschappen.

COMPLICATIE WATERSCHAPPEN

Een eerste complicatie is dat waterschapsgrenzen niet samenvallen met de grenzen van provincies en gemeenten. Binnen 61 gemeenten zijn twee, soms zelfs drie waterschappen actief, en betalen huishoudens dus verschillende tarieven, afhankelijk van waar zij precies wonen. In deze gevallen kan per gemeente wel een (naar inwonertal) gewogen tarief worden berekend.

Een tweede probleem is dat waterschappen tarieven voor eigenaren van gebouwen en grond kunnen differentiëren. Vóór 2009 was dit zelfs verplicht als het belang van eigenaren bij het waterschapswerk van plek tot plek verschilde. Ieder waterschap stelde hierbij zelf de mate van differentiatie vast. Dit kon ertoe leiden dat belastingbetalers in een lager gelegen gebiedsdeel meer betaalden omdat het waterschap voor hen wél en voor de rest van het gebied geen water weg hoefde te pompen. Sinds de Wet modernisering waterschapsbestel is tariefdifferentiatie niet langer verplicht, en is er wettelijk vastgelegd wanneer tariefdifferentiatie kan worden toegepast en wat de maximale differentiatie is. In 2016 passen 10 van de 23 waterschappen tariefdifferentiatie toe voor eigenaren van gebouwen. In al deze gevallen betalen huiseigenaren in het buitendijkse deel een lager tarief dan de eigenaren in de rest van het gebied. In deze gevallen kan een gewogen gemiddelde tarief worden berekend.

Een laatste complicatie is dat vijf waterschappen het

wegennet (of een deel ervan) in hun gebied onderhouden. Ze kunnen hiervoor een wegenheffing opleggen aan de belastingbetalers in het gebied waar de wegen worden onderhouden. Waterschap Scheldestromen in Zeeland onderhoudt wegen in zijn gehele beheersgebied. In de andere vier waterschappen wordt de wegenheffing maar in een deel van het gebied opgelegd. In de Wet herverdeling wegenbeheer uit 1997 is vastgelegd in welke gemeenten waterschappen het wegennet onderhouden. Sinds 1997 zijn er echter veel gemeenten gefuseerd. COELO heeft uitgewerkt in welke gemeenten de waterschappen anno 2016 wegen onderhouden. Door herindelingen kan het nu zo zijn dat een waterschap in het ene deel van de gemeente de wegen onderhoudt (en een wegenheffing oplegt) en in het andere deel niet. Dit is het geval in Noord-Holland. Het betrokken waterschap, Hollands Noorderkwartier, heeft daarom met vier gemeenten (Alkmaar, Castricum, Hollands Kroon en Schagen) een overeenkomst gesloten waarbij deze gemeenten de wegenheffing aan het waterschap betalen en de kosten uit hun ozb-opbrengst dekken. In 51 andere gemeenten betalen inwoners naast de reguliere waterschapshoeffingen een wegenheffing voor het onderhoud van wegen. Het gaat daarbij in 2016 om iets meer dan 20 euro in het gebied van Hollandse Delta tot meer dan 100 euro in het voormalige waterschap de Krimpenerwaard, nu onderdeel van Schieland en de Krimpenerwaard.

LASTEN VOOR WONINGEIGENAREN

De op deze wijze berekende totale decentrale lasten voor driepersoonshuishoudens in een eigen woning zijn weergegeven in figuur 1. Deze huishoudens betalen in 2016 gemiddeld gewogen naar grondslag 1.286 euro aan decen-

trale overheden. Hiervan gaat 743 euro naar de gemeente (58 procent), 222 euro naar de provincie (17 procent) en 321 euro naar het waterschap (25 procent). In Wassenaar (1.934 euro), Bloemendaal (1.815 euro) en Blaricum (1.792 euro) betalen huishoudens het meest, in Tilburg (999 euro), Roerdalen (1.025 euro) en Veldhoven (1.026 euro) het minst.

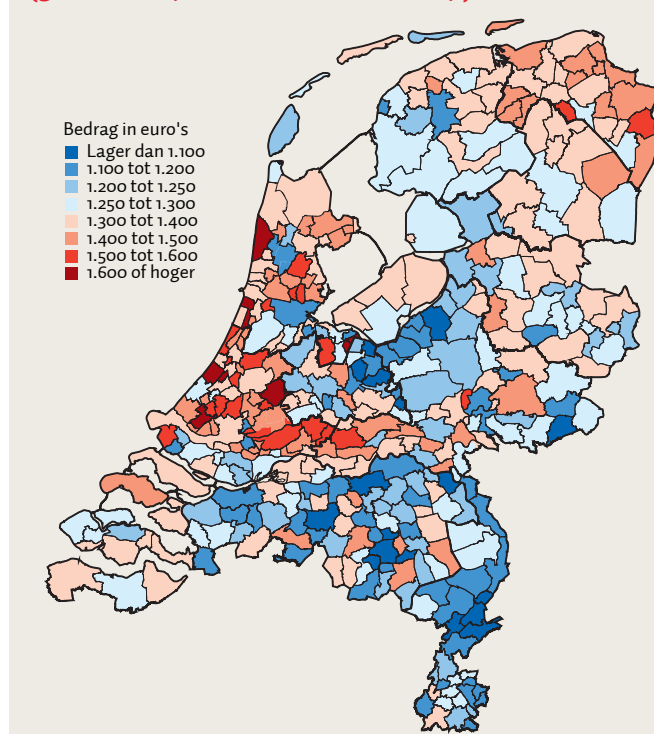
De gemeentelijke woonlasten zijn een belangrijke factor in de totale decentrale lasten voor woningeigenaren; in alle gemeenten zijn de gemeentelijke lasten hoger dan de provinciale en de waterschapslasten. Ter vergelijking; de drie gemeenten met de hoogste gemeentelijke woonlasten zijn ook de drie gemeenten met de hoogste decentrale lasten. Maar ze zijn niet allesbepalend. De som van de waterschapshoeffingen en provinciale belasting is in sommige gemeenten wel hoger dan de gemeentelijke woonlasten en er staan twee andere gemeenten in de top 3 met laagste decentrale lasten dan in de top 3 gemeentelijke woonlasten (de laagste gemeentelijke woonlasten zijn te vinden in Tilburg, Hellevoetsluis en Ridderkerk).

De figuur laat zien dat de lasten voor woningeigenaren in Noord-Brabant, Limburg, op de Veluwe en in de Achterhoek relatief laag zijn. In Noord-Brabant en Limburg komt dit door de naar verhouding lage provinciale tarieven en waterschapshoeffingen. Op de Veluwe zijn de gemeentelijke lasten relatief laag.

In Zuid-Holland betalen woningbezitters hoge decentrale lasten. In veel gemeenten in deze provincie zijn de gemeentelijke belastingen hoog en daarnaast heft deze provincie veel opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Ook in de provincie Groningen zijn de lasten opvallend hoog.

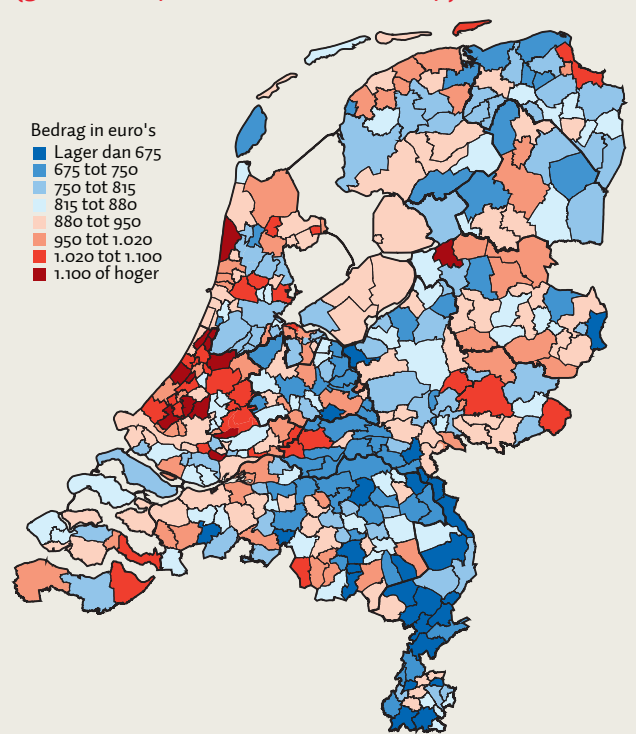
Totale decentrale lasten eigenaren woningen (gemeente, provincie en waterschap) 2016

FIGUUR 1



Totale decentrale lasten huurder woningen (gemeente, provincie en waterschap) 2016

FIGUUR 2



Gehanteerde uitgangspunten:

- We gaan uit van een huishouden dat bestaat uit drie personen zonder hond.
- De woz-waarde is de grondslag van de onroerendezaakbelasting (gemeente) en de heffing gebouwd (waterschappen), en in sommige gemeenten de rioolheffing. Er is voor eigenaren uitgegaan van de gemiddelde woz-waarde in een gemeente. Voor huurders (alleen rioolheffing) is er uitgegaan van zestig procent van deze waarde.
- De rioolheffing bestaat vaak uit een vast bedrag, maar kan ook afhankelijk zijn van de woz-waarde of de hoeveelheid water die gebruikt wordt. In dat laatste geval gaan we uit van het gemiddelde waterverbruik volgens Vewin in de driejaarlijkse publicatie *Watergebruik thuis*.
- De afvalstoffenheffing is vaak een vast bedrag, maar kan ook afhankelijk zijn van de hoeveelheid afval die een huishouden aanbiedt. COELO heeft voor deze gemeenten algemene uitgangspunten ontwikkeld, die zijn gebaseerd op de gemiddelde hoeveelheid afval die huishoudens aanbieden volgens het CBS. Dit wordt gecorrigeerd voor de afvalreductie die optreedt als tarieven van de afvalstoffenheffing worden gedifferentieerd (Allers en Hoeben, 2009).
- De opcenten zijn afhankelijk van het gewicht van de auto en het soort brandstof. We gaan uit van een auto van 1.100 kilo die op benzine rijdt zoals bijvoorbeeld een Volkswagen Golf.
- Precariobelasting op leidingen wordt indirect door huishoudens betaald. Heffende gemeenten sturen een aanslag naar netbeheerders van energienetwerken en drinkwaterbedrijven. Drinkwaterbedrijven brengen de kosten in de meeste gevallen direct in rekening bij de heffende gemeente, maar netbeheerders mogen dit op last van de ACM niet. Zij verdelen de kosten over alle klanten, ook als die klanten wonen in een gemeente die geen precariobelasting op leidingen heft. Het betaalde bedrag is in dit geval ingeschat op basis van opgaven door de netbeheerders. Zie voor de uitgangspunten ook Allers *et al.* (2016).

KADER 1

LASTEN VOOR HUURDERS

Huurders betalen minder omdat zij geen onroerendezaakbelasting aan de gemeente, geen heffing gebouwd aan het waterschap, en in een deel van de gemeenten geen rioolheffing aan de gemeenten betalen. Gemiddeld betalen huurders totaal 856 euro: dat is 386 euro aan de gemeente (45 procent), 248 euro aan het waterschap (29 procent) en 222 euro aan de provincie (26 procent). In 46 procent van de gemeenten betalen huurders het hoogste bedrag aan de gemeente (voor eigenaren is dit in alle gemeenten het geval). Doordat huurders in een deel van de gemeenten geen rioolheffing betalen, kunnen de gemeentelijke woonlasten voor hen laag zijn. De andere decentrale heffingen zijn dan dus relatief hoog en bepalend voor het totale bedrag. Zie figuur 2.

Huurders betalen het minst in Nederweert (556 euro), Waalre (576 euro) en Leudal (542 euro). De top drie van gemeentelijke woonlasten voor huurders is net anders, te weten Nijmegen, Nederweert en Westerveld. De decentrale lasten voor huurders zijn het hoogst in Midden-Delfland (1.263 euro), Wassenaar (1.237 euro) en Pijnacker-Nootdorp (1.220 euro). Ook in dit geval is de top 3 van

hoogste gemeentelijke woonlasten niet helemaal hetzelfde (Wassenaar, Bergen NH en Kaag en Braassem).

Dat er bij huurders meer verschil is tussen gemeenten met de laagste totale decentrale lasten en gemeenten met laagste gemeentelijke woonlasten dan bij eigenhuizenbezitters komt voornamelijk doordat gemeenten kunnen kiezen om de rioolheffing op te leggen aan huurders of aan woningeigenaren, of aan beiden. De gemeentelijke woonlasten verschillen voor huurders dan ook sterker dan die voor eigenaren van woningen; zie ook Allers *et al.* (2016).

CONCLUSIE

Een totaalbeeld schetsen van de belastingen van alle overheidslagen is complex, maar is door vereenvoudigingen bij de waterschappen inmiddels wel mogelijk. Voor eigenwoningbezitters blijken de totale decentrale lasten het hoogst te zijn in gemeenten waar de gemeentelijke woonlasten ook het hoogst zijn. Dit geldt niet voor de gemeenten waar eigenwoningbezitters de laagste totale decentrale lasten betalen. In gemeenten waar de gemeentelijke woonlasten het laagst zijn, kan de som van de provinciale belastingen en waterschapsheffingen relatief hoog zijn, waardoor de totale lasten relatief hoger worden.

De gemeentelijke woonlasten hebben de naam (te) hoog te zijn. Als wordt gekeken naar de totale bedragen die men betaalt aan de decentrale overheden, dan blijkt echter dat het lang niet voor alle huishoudens geldt dat zij het meeste kwijt zijn aan de gemeente. De totale decentrale lasten helpen daarmee de lastendruk door decentrale belastingen in een breder perspectief te plaatsen.

LITERATUUR

- Allers, M.A. en C. Hoeben (2009) *Met gedifferentieerd tarief minder afval*. ESB, 621-622.
 Allers, M.A., C. Hoeben, K.Kwakkel, J. Veenstra (2016). *Atlas van de lokale lasten 2016*. Groningen: COELO.
 Hoeben, C. (2016) *Het onzichtbare precario op ondergrondse leidingen*. ESB, 622-625.

In het kort

- ▶ Voor een compleet beeld van de decentrale lasten moet er gekeken worden naar gemeente, provincie en waterschap.
- ▶ Gemeentelijke lasten zijn bepalend voor de decentrale lasten van woningbezitters.
- ▶ Provinciale en waterschapslasten zijn bepalender voor de decentrale lasten van huurders.