

Vergaderjaar 1996–1997

25 011

Lokale lastendruk

Nr. 2

NOTA

Voorwoord

Tijdens de mondelinge behandeling van de Gemeentefondsbegroting 1996 (Handelingen II, 1995/96, nr. 14, blz. 975) is aan de Tweede Kamer een nota toegezegd waarin de ontwikkelingen worden beschreven van de lokale lasten. Deze nota doen wij u hierbij toekomen.

De Nota Lokale lastendruk bevat een beschrijving, inventarisatie en analyse van de hoogte, de ontwikkelingen en de verschillen in de lokale lastendruk. De nota is vooral beschrijvend en inventariserend van aard. In hoofdstuk 7 komen de beleidsvoornemens aan de orde.

Behalve bij de behandeling van de Gemeentefondsbegroting 1996 zijn de lokale lasten ook onderwerp van bespreking geweest bij de behandeling van de begrotingen 1996 van VROM en SZW. Ook bij gelegenheid van de Koopkrachtbrief van eind januari 1996 is over deze problematiek gesproken.

Meer recent is bij de behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet door verschillende fracties in de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van de lokale lasten. Dit heeft geresulteerd in een breed gedragen motie waarin de regering wordt verzocht een monitor te ontwikkelen die gedurende de invoeringsperiode van de Financiële-verhoudingswet registreert en zichtbaar maakt wat de ontwikkeling van de lokale lasten is. De Nota Lokale lastendruk is een startpunt, een nulpuntmeting van de monitor.

Aanvullend onderzoek naar de lokale lastendruk voor het bedrijfsleven, dat thans wordt voorbereid, zal eveneens bij deze monitor worden betrokken. Bij dit onderzoek zijn betrokken de ministeries van Financiën, van Binnenlandse Zaken, van Economische Zaken, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Landbouw, Natuurbeheer en

Visserij, alsmede de vereniging VNO/NCW, MKB-Nederland, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken,
A. G. M. van de Vondervoort

INHOUD

INLEIDING		4		
SAMENVATTING EN CONCLUSIES		5		
1 FINANCIËLE VERHOUDING RIJK EN GEMEENTEN		8		
2 EIGEN INKOMSTEN VAN GEMEENTEN EN WATERSCHAPPEN		9	5	LOKALE LASTEN OP INDIVIDUEEL NIVEAU
2.1 Gemeentelijke belastingen		10	5.1	Vergelijking met totale lastenontwikkeling
2.2 Gemeentelijke retributies		12	5.2	Situaties individuele lokale lastendruk (reken-voorbeelden)
2.3 Overige eigen inkomsten		14	5.3	Voorbeeldgemeenten
2.4 Leges en parkeerbelasting		14		
2.5 Waterschapsbelastingen		15		
3 ONTWIKKELING LOKALE LASTEN		17	6	TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN EN FLANKEREND BELEID
3.1 Gemeentelijke lastendruk		17	6.1	Ontwikkelingen in het OZB-beleid
3.2 Oorzaken stijging OZB		19	6.2	Tariefdifferentiatie OZB
3.3 Milieubeleid		20	6.3	Ontwikkelingen rioolbeleid
3.4 Oorzaken stijging rioolrecht		21	6.4	Ontwikkelingen reinigingsbeleid
3.4.1 Toename aantal heffende gemeenten		21	6.5	Afname spreiding van verschillen woonlasten
3.4.2 Milieumaatregelen		22	6.6	Ontwikkelingen waterschapsbeleid
3.4.3 Kostendeckingsgraad		22	6.7	Kwijtschelding
3.4.4 Inhaalslag bij achterstallig onderhoud		23	6.8	Bestaande vormen van tariefdifferentiatie
3.4.5 Toerekening van kosten		23	6.9	Overheidstarievenbeleid
3.4.6 Fondsvorming		23	6.10	Zelfregulering
3.5 Oorzaken stijging reinigingsheffingen		24	7	ANALYSE EN BELEIDSVOORNEMENS
3.5.1 Gescheiden inzameling		24	7.1	Samenvattend
3.5.2 Milieu-eisen aan afvalverwijdering		25	7.2	Besluitvorming met consequenties voor gemeentelijke bevoegdheden op het terrein van de OZB en voor de hoogte van gemeentelijke milieuheffingen
3.5.3 Kostendeckingsgraad reinigingsheffingen		26	7.3	Conclusies en te nemen stappen
3.6 Oorzaken stijging waterschapsbelastingen		27		
4 VERSCHILLEN IN LOKALE LASTEN		28		
4.1 Verschillen in OZB-tarief en OZB-opbrengst		28		
4.1.1 Waarde onroerende zaken		29		
4.1.2 Gemeentelijk voorzieningenniveau		30		
4.1.3 Dekking riool- en/of reinigingskosten in OZB		31		
4.2 Verschillen in rioolrechten		31		
4.2.1 Bekostiging rioolkosten		32		
4.2.2 Lokale omstandigheden		32		
4.3 Verschillen in tarief reinigingsheffingen		33		
				BIJLAGE I: Technische verkenning van beleidsopties
				60
				BIJLAGE II: Overige gemeentelijke heffingen
				63
				BIJLAGE III: Overzicht OZB-opbrengst en milieuheffingen per woonruimte in 1996 van grote gemeenten
				66
				BIJLAGE IV: Woonlasten per woning in 23 «Club van 100» gemeenten over de periode 1985-1996
				67

INLEIDING

Wat zijn lokale lasten?

In deze nota worden de belangrijkste lokale lasten behandeld: de onroerende-zaakbelastingen, de rioolrechten, de reinigingsrechten/afvalstoffenheffing¹, de verontreinigingsheffing en de waterschapsomslagen. Deze heffingen vallen eveneens onder de definitie van de collectieve lastendruk.

Buiten de reikwijdte van deze nota vallen de hondenbelasting, de forensenbelasting, de toeristenbelasting, de belasting op openbare aankondigingen, de baatbelasting, de bouwgrondbelasting, de precario-belasting, de begrafenisrechten en de marktgeden. Verder vallen buiten de reikwijdte van deze nota alle leges en de parkeerbelasting². Deze heffingen worden kort beschreven in bijlage II.

De provinciale belastingen (waaronder opcenten op de motorrijtuigenbelasting en de opcenten op de omroepbijdrage) worden in deze nota niet als lokale lasten beschouwd en vallen derhalve buiten de analyse.

Zoals gesteld, vallen de leges en de parkeerbelasting buiten de reikwijdte van deze notitie. Desalniettemin wordt in paragraaf 2.4 aangegeven op welke wijze wordt getracht te komen tot een meer transparante en meer uniforme kostentoe rekening bij leges. In dezelfde paragraaf wordt ook kort aangegeven waarom de parkeerbelasting buiten de reikwijdte van deze nota valt.

De lokale lasten zijn een optelsom van gemeentelijke lasten (uit hoofde van gemeentelijke heffingen) en waterschapslasten (uit hoofde van waterschapsheffingen). Gelet op het gewicht van de gemeentelijke belastingen ligt daarop in deze notitie het accent, zonder dat daarbij overigens de waterschapsheffingen buiten beeld raken.

De lokale lasten worden op drie manieren geanalyseerd: naar omvang, naar ontwikkeling en naar verschillen.

Een opmerking van algemene aard is dat de hoogte van lokale lasten mede wordt bepaald door de hoogte van het voorzieningenniveau in gemeenten. Deze Nota Lokale lastendruk gaat hier niet op in. Het kabinet zal bezien of het mogelijk is bij de monitoring op deze relatie nader in te gaan.

De nota is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 1 wordt kort ingegaan op de plaats van de gemeentelijke belastingen in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten.

De omvang en de aard van de lokale lasten worden besproken in hoofdstuk twee.

De stijging van de lokale lasten wordt verklaard in hoofdstuk drie. Hoofdstuk vier behandelt de verschillen in de hoogte van de lasten tussen gemeenten en tussen waterschappen.

In hoofdstuk vijf wordt tentatief aangegeven hoeveel de gemeentelijke lasten en de waterschapslasten uitmaken van het netto besteedbaar inkomen in verschillende situaties.

Hoofdstuk zes geeft een aantal toekomstige beleidsontwikkelingen weer op het gebied van de lokale lasten.

Hoofdstuk zeven bevat een korte samenvatting, een analyse en beleidsvoornemens.

¹ De afvalstoffenheffing kan worden geheven van een ieder die feitelijk gebruik maakt van een perceel waarvoor een wettelijke verplichting tot het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen geldt. Bij de reinigingsrechten geldt dat er een relatie is tussen de rechten en het feitelijk gebruik van de diensten van een gemeente van inzameling van het afval. De afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten tezamen worden hierna aangeduid als reinigingsheffingen.

² De Consumentenbond besteedt aan een aantal van deze gemeentelijke heffingen aandacht in zijn jaarlijkse onderzoek naar gemeentelijke lasten (zie ook de consumentengids van augustus 1996).

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Ontwikkeling van de omvang van de lasten

Uit de Nota Lokale lastendruk blijkt dat de opbrengsten van de heffingen van gemeenten en waterschappen de afgelopen jaren aanmerkelijk zijn toegenomen.

De reële opbrengstontwikkeling op macroniveau van de onroerende-zaakbelastingen (gecorrigeerd voor inflatie en volume-ontwikkelingen), is sinds 1990 gematigd geweest. Gemiddeld bedraagt de jaarlijkse gemiddelde reële groei 0,2%. Daarbij past de kanttekening dat voor individuele burgers de lasten van deze belasting hoger of lager kunnen zijn geweest.

De belangrijkste oorzaak van de sterke stijging van de overige lokale lasten is gelegen in rijksbeleid, vooral de verscherpte milieuregelgeving. Daarbij kan met name worden gedacht aan de overgang van vuilstort naar vuilverbranding, gescheiden inzameling van huishoudelijk afval, de verbetering van de rioolstelsels en de bestrijding van fosfaten en stikstof in het oppervlaktewater. Gemeenten zijn voorts steeds meer overgegaan op het opvangen van de milieukosten uit de daarvoor bedoelde lokale milieuheffingen (riool- en reinigingsrechten): de kostendekkingsgraad van de riool- en reinigingsrechten is toegenomen.

Ontwikkeling van de verschillen in lasten

Tussen gemeenten onderling en waterschappen onderling bestaan soms aanzienlijke verschillen in de hoogte van de heffingen. Primair bepalende factoren daarvoor zijn de financiële mogelijkheden van de decentrale overheden als gevolg van kostenverschillen en het plaatselijke voorzieningenniveau. Voor wat betreft de financiële mogelijkheden moet in de eerste plaats worden gedacht aan de huidige verdeling van het Gemeentefonds die ertoe heeft geleid dat sommige gemeenten voor hun noodzakelijke uitgaven onvoldoende middelen uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds ontvingen en daardoor relatief hoge OZB-tarieven en veelal kostendekkende riool- en reinigingsrechten moeten hanteren. De nieuwe Financiële-verhoudingswet, die naar wij hopen op 1 januari 1997 in werking zal treden, wijzigt de verdeling van het Gemeentefonds zodanig dat verwacht mag worden dat de verschillen tussen de uiteenlopende tarieven zullen verminderen.

Voor wat betreft het voorzieningenniveau gaat het vaak om eigen beleidskeuzen van een gemeente. Ook kan het gaan om een verschillend tempo waarin gemeenten zijn overgegaan tot verbetering van het riool, tot gescheiden afvalinzameling of tot schone afvalverwerking. Dat betekent dat voor zover gemeenten te maken hebben gehad met een forse stijging van de lokale milieuheffingen, zij in het algemeen nu de grootste stijgingen achter de rug hebben en andere gemeenten, die nog een inhaalslag moeten maken, nog een stijging tegemoet kunnen zien. Ook bij de milieuheffingen is derhalve de verwachting dat de grote verschillen van dit moment in de nabije toekomst kleiner zullen worden.

Voor wat betreft de waterschappen kunnen de verschillen in de hoogte van de heffingen in belangrijke mate worden toegeschreven aan verschillen in kosten van waterkwaliteitsbeheer en waterbeheersing, onder meer samenhangend met de fysieke verschillen tussen de waterschappen.

Conclusies en te nemen stappen

Het kabinet streeft naar een evenwichtige inkomensverdeling, rekening houdend met draagkrachtverschillen. Daarom is een beheerste en gedifferentieerde ontwikkeling van de lastendruk gewenst. Dat geldt zowel ten aanzien van het aandeel van het Rijk daarin, als ten aanzien van het

(overigens veel beperktere) aandeel van de decentrale overheden. Het is de verantwoordelijkheid van het Rijk om de ontwikkeling van de totale lastendruk te volgen en deze te betrekken in het te voeren inkomensbeleid. Daarbij zullen op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten het gemeentelijk minimabeleid, de bijzondere bijstand en het kwijtscheldingsbeleid worden betrokken. Verder is het de verantwoordelijkheid van het Rijk voorwaarden te creëren waarbinnen lokale overheden op verantwoorde wijze beslissingen kunnen nemen over de hoogte van hun belastingtarieven.

Op basis van bestaande wet- en regelgeving hebben lokale overheden in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid om, uiteraard binnen de grenzen van hun mogelijkheden, afwegingen te maken ten aanzien van het wenselijke voorzieningspeil en burgers en bedrijven niet zwaarder te belasten dan strikt noodzakelijk is.

Omdat op het niveau van de burger en het bedrijf de optelsom van rijkslasten en lokale lasten telt, is het van belang dat de rijksoverheid, de gemeenten en de waterschappen een bijdrage (blijven) leveren aan de beheersing van de collectieve lastendruk. Met inachtneming van de eigen beslissingsbevoegdheden, maar tegelijkertijd met de bereidheid als gezamenlijke overheden verantwoordelijkheid te nemen voor de lastenontwikkeling van de overheid als geheel. Het is bemoedigend dat, hoewel de afgelopen jaren nog steeds een stijging van de lokale lasten is opgetreden, na 1992 de lastenstijging ieder jaar geringer is geweest dan in het voorafgaande jaar.

De nieuwe Financiële-verhoudingswet zal naar verwachting een verkleining tot gevolg hebben van de bestaande verschillen in OZB-tarieven. Het aantal gemeenten met een relatief hoog OZB-tarief, dat nog uitgaat boven de artikel 12-norm, zal naar verwachting afnemen.

Als gevolg van een toenemende mate van kostendekkendheid van de tarieven van gemeentelijke milieuheffingen en de grotere uniformering in afvalverwerking, zullen ook de interlokale verschillen van deze tarieven naar verwachting afnemen.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat als gevolg van bestaande regelgeving nog een stijging van milieuheffingen en waterschapslasten is voorzien. Over de te verwachten stijgingen is bij meerdere gelegenheden gerapporteerd.

Om als gezamenlijke overheden ook in staat te zijn in de toekomst een beleid te voeren met betrekking tot de lastendruk dat past in het rijkskader voor koopkrachtontwikkeling, is het nodig systematisch en meer gepreciseerd dan op dit moment informatie over de inkomenseffecten van overwogen maatregelen in beeld te brengen, zodat deze bij de besluitvorming kan worden betrokken. Ook de spreiding van de inkomenseffecten verdienen in dat verband aandacht. Dat is van belang voor zowel de rijksoverheid als voor de decentrale overheden. Voorts is het van belang dat de ontwikkelingen ten aanzien van de hoogte van de tarieven, de onderlinge verschillen, het lokale kwijtscheldings- en minimabeleid en het bijzondere bijstandsbeleid worden geanalyseerd. Deze monitoring zal in goed overleg tussen verschillende departementen, VNG en Unie van Waterschappen worden uitgevoerd. De uitkomsten, alsmede de achterliggende oorzaken zullen in het kabinet, met de VNG en eventueel met individuele gemeenten en met de Unie van Waterschappen worden besproken, met het doel om daar waar nodig en gewenst tot aanpassingen in het beleid te komen.

Zonder wettelijke maatregelen zijn er nauwelijks mogelijkheden om rechtstreeks in te grijpen in de tariefstelling door de lokale overheden. De

in deze nota aangereikte gegevens en analyses geven ook eerder aanleiding tot een gezamenlijke aanpak van rijksoverheid en decentrale overheden. Desalniettemin is het kabinet via een technische verkenning nagegaan welke mogelijkheden er zouden kunnen zijn om de lastendruk-ontwikkeling op lokaal niveau te beïnvloeden. Deze verkenning is opgenomen in bijlage I bij deze nota.

Thans gaat het kabinet er vanuit dat het mogelijk is resultaat te behalen door de volgende stappen te nemen op weg naar een in omvang beheerste lastendruk met beperkte lokale verschillen.

1. De ten behoeve van deze nota verzamelde gegevens worden beschouwd als nulpuntmeting voor wat betreft de lokale lastendruk. Via jaarlijkse monitoring wordt beoordeeld of er sprake is van een voldoende beheerste lastendrukontwikkeling op lokaal niveau.

2. De nieuwe Financiële-verhoudingswet zal naar verwachting leiden tot een verkleining van tariefverschillen en zal er dus ook toe kunnen leiden dat gemeenten met extreem hoge tarieven hun tarieven neerwaarts bijstellen. Of dit daadwerkelijk gebeurt, zal eveneens bij de monitoring worden gevolgd.

3. In de monitoring worden de effecten van kwijtscheldingsbeleid, bijzondere bijstandsbeleid en minimabeleid afzonderlijk in beeld gebracht. Aan de hand van de resultaten van een thans lopend onderzoek naar de reële besteding van de thans beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand zal bezien moeten worden hoe kan worden voorkomen dat actieve gemeenten die zich daadwerkelijk inzetten voor de armoedebestrijding hierbij tegen financiële tekorten oplopen. Over de bevindingen en gevolgen voor de inzet van het instrument van de bijzondere bijstand zal in het voorjaar door het kabinet worden gerapporteerd.

4. Mocht uit de monitoring blijken dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen, die naar verwachting zullen leiden tot een verkleining van de verschillen in gemeentelijke heffingen, geen of onvoldoende resultaat hebben, dan zal worden bezien welke aanvullende instrumenten kunnen worden ingezet om alsnog de gewenste gematigde lastendruk-ontwikkelingen en de verkleining van de verschillen te kunnen bereiken.

5. Bij de introductie van nieuw of geïntensiveerd (rijks)beleid worden de gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven in beeld gebracht. Om te voorkomen dat als gevolg van dit rijksbeleid de gemeentelijke lasten automatisch stijgen, wordt in dat kader nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie voor gemeenten overwogen. Aldus worden gemeenten in staat gesteld om, ook met inachtneming van het beginsel «de vervuiler betaalt» en van kostendekkende tarieven, stijging van de totale gemeentelijke lasten als gevolg van nieuw rijksbeleid te voorkomen.

6. Voorts is het van belang dat aan de koopkrachtberekeningen een zo goed mogelijke raming van de lokale lasten ten grondslag ligt. Bij deze ramingen wordt rekening gehouden met de technische inzichten van de desbetreffende departementen.

7. Het kabinet heeft het voornemen om tariefdifferentiatie in de OZB volgens de zogenaamde «ingroeivariant» mogelijk te maken. Deze vorm van tariefdifferentiatie biedt gemeenten de mogelijkheid om forse schoksgewijze lastenstijgingen geleidelijk te doen verlopen. Deze vorm van tariefdifferentiatie wordt mogelijk gemaakt naast de uitvoering van de motie waarin de Tweede Kamer heeft gevraagd om differentiatie tussen woningen en niet-woningen (Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 15). Met deze laatste vorm van tariefdifferentiatie kunnen lastenverschuivingen als gevolg van verschillen in waardestijging tussen beide categorieën enigszins worden gemitigeerd.

8. Om burgers in de gelegenheid te stellen meer dan voorheen het niveau van hun lasten te beïnvloeden, zal worden onderzocht langs welke weg het mogelijk is te bevorderen dat gemeenten op ruimere schaal

tariefdifferentiatie gaan invoeren bij de riool- en reinigingsrechten volgens het principe «de vervuiler betaalt». In dat verband kan worden gewezen op het evaluatie-onderzoek tariefdifferentiatie afvalstoffenheffing en op de ontwikkeling van een leidraad «smal waterspoor». Beide zullen naar verwachting nog dit jaar gereed komen.

9. In het komende najaarsoverleg met de VNG en het IPO zal de mogelijkheid worden besproken van preventief begrotingstoezicht op gemeenten waarvan de gemeentelijke heffingen uitgaan boven de norm die aan gemeenten wordt gesteld die een artikel 12-bijdrage hebben aangevraagd of ontvangen.

Het voorgaande vergt wijziging van de Gemeentewet.

10. In dit najaarsoverleg zal tevens van de kant van het kabinet worden aangedrongen op een bestuurlijke afspraak om extra opbrengsten als gevolg van hogere waarderingen in het kader van de Wet WOZ om te zetten in tariefverlaging. Los hiervan kunnen uit andere hoofde mutaties in de OZB resulteren, in het bijzonder als gevolg van de herverdeling van het Gemeentefonds.

In bestuurlijk overleg met de Unie van Waterschappen zal worden nagegaan hoe, gegeven de thans bestaande financieringsstructuur, met de stijging van waterschapslasten kan worden omgegaan.

1 FINANCIËLE VERHOUDING RIJK EN GEMEENTEN

Financiële verhoudingen ontstaan als verschillende overheidslagen zich met de productie van collectieve goederen en diensten bezighouden en de mogelijkheden tot het verwerven van eigen inkomsten niet in dezelfde verhouding over de overheidslagen zijn verdeeld. Dit noopt tot de overdracht van collectieve middelen van de ene naar de andere overheidslaag. In Nederland zijn de fiscale bevoegdheden grotendeels geconcentreerd bij het Rijk. De uitvoering van overheidsbeleid is echter in hoge mate opgedragen aan de gemeenten. De gemeenten hebben een beperkte heffingsbevoegdheid: zij mogen alleen belastingen of heffingen opleggen als de wet dit uitdrukkelijk mogelijk maakt. Voor hun inkomsten zijn gemeenten dus grotendeels afhankelijk van het Rijk. De bekostiging van de gemeentelijke uitgaven geschiedt door middel van specifieke uitkeringen, de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds en door middel van belastingen en retributies.

Verder hebben gemeenten ook nog inkomsten uit verkoop van vermogensbestanddelen en uit vermogen.

De algemene middelen, bestaande uit de algemene uitkering en uit eigen inkomsten, verschaffen ruimte voor eigen beleid op basis van lokale voorkeuren. Voorts dienen eigen inkomsten als buffer voor het opvangen van tegenvallers en voor onvolkomenheden in de verdeelsleutel van het Gemeentefonds. Er kunnen dus tussen gemeenten verschillen ontstaan in het voorzieningenpeil en in de lastendruk.

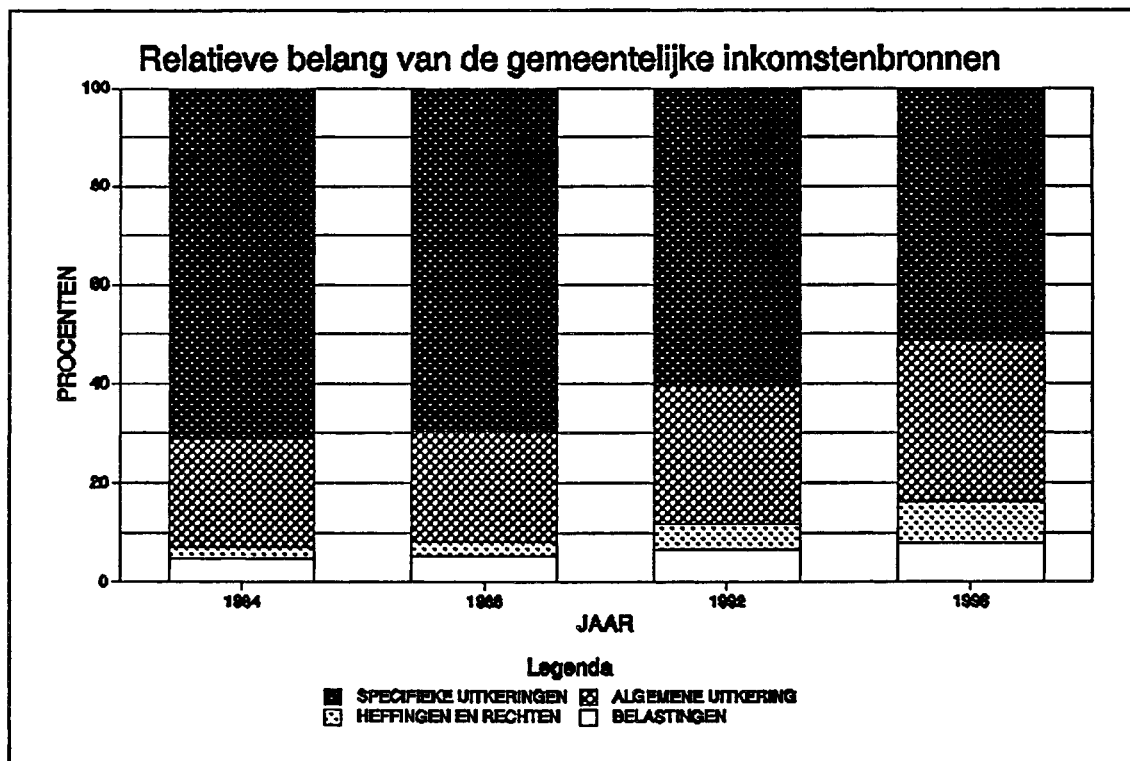
Binnen de eigen inkomsten van gemeenten hebben eigen bijdragen van gebruikers (retributies) een belangrijke rol. Eigen bijdragen zijn gebaseerd op de gedachte dat een individu dat profijt heeft bij een voorziening, ook de kosten van deze voorziening moet dragen.

Het staafdiagram verderop laat de ontwikkeling van de specifieke uitkeringen, algemene uitkeringen, belastingen en heffingen zien vanaf 1984.

De Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie-De Kam) pleit in haar rapport «Belastingen omlaag» (1992) voor verruiming van het eigen belastinggebied van decentrale overheden. Volgens deze commissie bevordert een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied niet alleen een doelmatige afweging, maar tevens de

slagvaardigheid en zelfstandigheid van het bestuur, de betrokkenheid van de burger en de democratische controle.

Het kabinet heeft geen voornemens tot uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Wel zijn voorbereidingen in gang gezet om het bestaande OZB-instrumentarium te verbeteren en te flexibiliseren. Ter uitvoering van een motie van het Kamerlid Noorman-Den Uijl c.s. (Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 15), ingediend bij de behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet, wordt in het wetsvoorstel Aanpassingswet Wet waardering onroerende zaken, dat na de zomer de Tweede Kamer zal bereiken, de Gemeentewet gewijzigd opdat gemeenten, binnen een bandbreedte van 20%, verschillende OZB-tarieven kunnen vaststellen voor woningen en voor niet-woningen. Voorts heeft het kabinet het voornemen om tariefdifferentiatie volgens de zogenaamde «ingroeivariant» mogelijk te maken. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 6.2. Over tariefdifferentiatie naar lokatie zal op een later moment besluitvorming plaatsvinden.



2 EIGEN INKOMSTEN VAN GEMEENTEN EN WATERSCHAPPEN

Dit hoofdstuk behandelt de eigen inkomsten van gemeenten en waterschappen. In de eerste drie paragrafen worden inkomsten van de gemeenten behandeld. De waterschapsbelastingen worden behandeld in paragraaf 2.5. De eigen inkomsten van gemeenten kunnen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

1. gemeentelijke heffingen, te weten:
 - a. belastingen;
 - b. retributies,
2. inkomsten uit tarieven en vermogensbezit.

Onderstaande tabel geeft de eigen inkomsten van gemeenten weer naar retributies en belastingen over de jaren 1985, 1990, 1995 en 1996. De in omvang belangrijkste eigen inkomstenbronnen zullen per paragraaf kort worden toegelicht.

Tabel 2.1: Eigen inkomstenbronnen van gemeenten (lopende prijzen in miljoen gulden) en relatieve stijging ten opzichte van het voorgaande genoemde jaartal (afgerond)

	1985	1990	1995	1996	gemiddelde jaarlijkse stijging '85-'90	gemiddelde jaarlijkse stijging '90-'96	gemiddelde jaarlijkse stijging '85-'96
Belastingen	2 693	3 140 (+17%)	4 181 (+33%)	4 431 (+6%)	3%	6%	5%
Retributies	1 295	2 244 (+73%)	4 368 (+95%)	4 753 (+9%)	12%	13%	13%
Totaal heffingen	3 988	5 384 (+35%)	8 549 (+59%)	9 184 (+8%)	6%	9%	8%
Inkomsten uit tarieven en ver- mogen ¹		6 288					

Bron: cijfers 1985, 1990, CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen»; cijfers 1995 en 1996: CBS, «Statistiek der gemeentebegrotingen»; Inkomsten uit tarieven/vermogen 1990 zijn inclusief gemeenschappelijke regelingen, uit artikel van W.P. de Ruiter: «Gemeenten genereren een kwart van hun inkomsten zelf», Financiële Maandstatistiek (CBS) 96/7. Voor 1994 zijn deze inkomsten 8 257 miljoen, een stijging ten opzichte van 1990 met 31,3%. Gegevens van latere jaren zijn nog niet in geaggregeerde vorm beschikbaar.

¹ Alleen beschikbaar voor de jaren 1990 tot en met 1994.

De opbrengst van de gemeentelijke heffingen is in de periode 1990–1996 gestegen van bijna f 5,4 miljard in 1990 tot f 9,2 miljard in 1996. Gemeentelijke heffingen worden onderscheiden in belastingen en retributies. De belangrijkste gemeentelijke belastingen worden toegelicht in paragraaf 2.1 en de belangrijkste gemeentelijke retributies in paragraaf 2.2. De inkomsten uit tarieven en vermogen voor gemeenten worden in paragraaf 2.3 besproken. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op leges en de parkeerbelasting. De waterschapsbelastingen worden behandeld in paragraaf 2.5.

2.1 Gemeentelijke belastingen

In artikel 219 van de Gemeentewet is bepaald dat een gemeente geen andere belastingen kan heffen dan de belastingen die zijn genoemd in artikel 220 tot en met 229 van de Gemeentewet dan wel die worden genoemd in bijzondere wetten. Het onderscheid tussen belastingen en retributies is in het algemeen gebaseerd op het wel of niet aanwezig zijn van een relatie met een verkregen individueel nut. Belastingen zijn afdwingbare betalingen aan de overheid met een algemeen karakter. De opbrengsten van belastingen komen ten goede aan de algemene middelen. Retributies zijn gerelateerd aan een individueel verkregen nut. De opbrengst uit retributies wordt gebruikt ter dekking van specifieke kosten van de gemeenten. De belangrijkste bronnen van het eigen belastinggebied voor de gemeenten zijn de onroerende-zaakbelastingen, te weten de OZB voor zakelijk gerechtigden (eigenaren) en de OZB voor gebruikers. De opbrengst van de gemeentelijke belastingen is gestegen van f 3,1 miljard in 1990 tot f 4,4 miljard gulden in 1996. Tabel 2.2 geeft de opbrengst van de gemeentelijke belastingen weer over de periode 1985–1996.

Tabel 2.2: Opbrengsten en verdeling gemeentelijke belastingen (lopende prijzen in miljoenen guldens)

	1985	1990	1995	1996	verdeling 1996 %
Onroerende- zaakbelastingen ¹					
– gebruikers	1 028	1 243	1 745	1 846	41,7
– zakelijk gerechtigden	1 541	1 746	2 214	2 352	53,1
Overige belastingen	124	151	220	233	5,2
Totaal	2 693	3 140	4 179	4 431	100,0

Bron: cijfers 1985, 1990: werkelijke opbrengsten, CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen»
cijfers 1995 en 1996: CBS, statistiek der gemeentebegrotingen.

¹ Van de totale OZB-opbrengst in 1996 is ca. 2/3 (2,8 miljard) afkomstig van woningen en ca. 1/3 (1,4 miljard) van niet-woningen).

De gemiddelde jaarlijkse stijgingspercentages zijn voor de periode 1985–1990 3,1% en voor de periode 1990–1996 5,9%. Voor de gehele periode 1985–1996 is de gemiddelde jaarlijkse stijging 4,6%.

Onroerende-zaakbelastingen

Sinds 1970 kunnen gemeenten onroerende-zaakbelastingen (aanvankelijk onroerend-goedbelastingen) heffen over binnen de gemeente gelegen onroerende zaken, met uitzondering van enkele wettelijk vrijgestelde onroerende zaken. Alle gemeenten heffen onroerende-zaakbelastingen (OZB). De OZB worden geheven naar de waarde in het economisch verkeer van de onroerende zaak. De OZB-tarieven worden uitgedrukt in een tarief per f 5000,- waarde (tot 1 januari 1997 kan dat nog zijn een tarief per f 3000,- waarde). De gemeente is binnen wettelijke grenzen vrij in het vaststellen van haar tarieven; de tarieven zijn in absolute zin niet aan limieten gebonden.

Tot 1990 was aan de opbrengst van de OZB een absolute limiet gesteld van 12% van de algemene uitkering van het Gemeentefonds voor de gebruikersbelasting en 15% van de algemene uitkering voor de eigenarenbelasting. Via het recentelijk bij amendement van de Tweede Kamer afgeschafte toezicht op de gemeentelijke belastingverordeningen (Kamerstukken II, 1995/96, 24 051, nr. 9), konden provincie en rijk beoordelen of een gemeente de geldende limieten niet overschreed.

Een belangrijk bezwaar tegen deze vorm van limitering was dat in een periode van een dalende of minder stijgende algemene uitkering ook een lager (dan wel minder hoog) plafond voor de OZB-opbrengsten gold, wat gemeenten in een bezuinigingsklem kon brengen. Bij een economische neergang kregen gemeenten als gevolg van bezuinigingen te maken met dalende inkomsten uit het Gemeentefonds, maar zagen zich tegelijkertijd voor stijgende kosten voor, vooral, de algemene bijstand geplaatst.

De regering stelde in 1989 in het wetsvoorstel Wet limitering OGB, leges en rechten (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nrs. 1–2) voor om een absolute opbrengstlimiet van f 475,- voor over woonruimten geheven OZB alsmede een relatieve limiet in te stellen voor de verhouding tussen het gebruikerstarief en het eigenarentarief (verhouding gebruikerstarief:eigenarentarief van maximaal 1:1,5). Het voorstel van de absolute opbrengstlimiet per woonruimte is bij amendement van het lid Van Amelsvoort door de Tweede Kamer geschrapt (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nr. 10). De bezwaren van de kamer tegen de absolute limiet waren onder meer dat:

- gemeenten in het algemeen terughoudend zullen zijn bij het hanteren van de OZB ten opzichte van hun burgers;
- de gemeentelijke autonomie te zeer beperkt werd;
- de werkelijke opbrengst van de belastingen pas jaren na de vaststelling van het tarief en zelfs na betaling van de belasting bekend werd waardoor er weinig aan overschrijding van de limiet te doen was.

Na de afschaffing van de absolute limiet werd het voorstel voor de invoering van de relatieve limiet aangenomen. De relatieve limiet werd door de Tweede Kamer aangescherpt ten opzichte van het voorstel van de regering. De thans geldende relatieve limiet houdt in dat binnen één gemeente het tarief voor eigenaren niet meer mag bedragen dan 125% van het tarief voor gebruikers (het eigenarentarief mag dus wel minder dan 125% van het gebruikerstarief bedragen). De verhouding komt overeen met de voorstellen van de Commissie-Christiaanse (1983).

Uit tabel 2.2 blijkt dat, mede als gevolg hiervan, het aandeel van de OZB-opbrengst van gebruikers ten opzichte van eigenaren in de afgelopen 10 jaar is gestegen van 38,2% in 1985 naar 39,6% in 1990 en naar 41,7% in 1996.

Op grond van de op 1 januari 1995 in werking getreden Wet waardering onroerende zaken (Wet WOZ) dienen gemeenten eens in de vier jaar de waarde van alle onroerende zaken vast te stellen (voorheen was dit tenminste eens in de vijf jaar). De opbrengst van de OZB voor een gemeente wordt bepaald door de totale waarde van de in de OZB betrokken onroerende zaken en het door de gemeente gehanteerde tarief. De waarde van de onroerende zaken wordt, zoals de Wet WOZ voorschrijft, op basis van uniforme richtlijnen en op een uniforme peildatum vastgesteld naar de vrije waarde in het economisch verkeer (de eerste uniforme peildatum is 1995 en wordt van kracht op 1 januari 1997). De waarde van incurant vastgoed wordt bepaald op de hoogste van de volgende twee waarden: de vervangingswaarde of de waarde in het economisch verkeer. De uniforme heffingsmaatstaf wordt ook gebruikt voor de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de bepaling van de hoogte van de omslagen van de waterschappen ter zake van gebouwde onroerende zaken.

Naast de OZB heffen gemeenten ook een aantal andere belastingen. Deze worden in bijlage II kort toegelicht.

2.2 Gemeentelijk retributies

Retributies zijn betalingen die de overheid krachtens algemene regels vordert voor individueel bewezen diensten. Zij confronteren burgers direct met de kosten van gemeentelijke voorzieningen. De opbrengst van een retributie mag uitsluitend gebruikt worden voor het doel waarvoor zij is ingesteld. De geraamde opbrengst van het totaal van de door een gemeente geheven retributies mag de geraamde kosten niet te boven gaan. Bij de afschaffing van de absolute limiet in de OZB in 1990 is de mogelijkheid tot het maken van een «matige winst» op de retributies afgeschaft en zijn de leges, waarvoor geen opbrengstbeperking gold, aan de retributies gelijkgesteld.

De gemeentelijke retributies zijn onder meer het rioolrecht, reinigingsrecht, begrafenisrecht, bouwleges en secretarieleges. De afvalstoffenheffing is in formele zin een belasting, maar wordt vanwege het vergelijkbare karakter bij het reinigingsrecht gevoegd. Naast deze rechten heffen de gemeenten ook parkeer- en marktgeden. De parkeergelden zijn belastingen geworden sinds de introductie van de mogelijkheid tot fiscalisering van de parkeerboetes. De gemeentelijke milieuheffingen (het

rioolrecht, de reinigingsrechten/afvalstoffenheffing) maken in 1996 ruim 72% uit van de inkomsten uit gemeentelijke retributies.

Tabel 2.3 geeft de opbrengst van de gemeentelijke retributies over een langere periode weer. Daarna zullen de twee belangrijkste retributies worden toegelicht.

Tabel 2.3: Opbrengsten van gemeentelijke retributies (lopende prijzen in miljoen gulden)

	1985	1990	1995	1996	verdeling %	
					1985	1996
Rioolrechten	313	542	975	1 078	24,2	22,8
Reinigingsrechten/ afvalstoffenheffing	597	831	2 199	2 357	46,1	49,6
Overige heffingen	385	871	1 196	1 318	29,7	27,6
Totaal	1 295	2 244	4 370	4 753	100,0	100,0

Bron: Cijfers 1985, 1990: werkelijke opbrengsten, CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen» voor 1985 exclusief begrafenisrechten en marktgeden.

Cijfers 1995 en 1996: «Statistiek der gemeentebegrotingen».

Precariobelasting en de parkeergelden zijn in de loop van de tijd in «belastingen» gewijzigd, maar worden voor de vergelijkbaarheid bij de overige retributies geplaatst.

De gemiddelde jaarlijkse stijgingen bedragen voor de periode:

1985–1990: 11,6%

1990–1996: 13,4%

1985–1996: 12,6%

Rioolrecht

Het rioolrecht wordt sinds 1850 door gemeenten geheven om de kosten van het afvoeren van afvalwater via het rioolstelsel in rekening te brengen bij de gebruiker en/of eigenaar van onroerend goed. Aangezien het rioolrecht een retributie is kan men uitsluitend worden aangeslagen indien feitelijk gebruik wordt gemaakt van het rioolstelsel. Omdat hierbij in feite geen keuzevrijheid bestaat, benadert het rioolrecht heel dicht het karakter van een belasting.

Het rioolrecht wordt meestal geheven via een vast bedrag per perceel. 44 gemeenten heffen in 1996 geen rioolrecht, maar bekostigen het riool uit de algemene middelen.

Reinigingsrecht/afvalstoffenheffing

De Wet milieubeheer verplicht gemeenten zorg te dragen voor de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen. De hiermee samenhangende kosten kunnen gemeenten bekostigen uit de opbrengst van de afvalstoffenheffing (gebaseerd op artikel 15.33 van de Wet milieubeheer) dan wel uit de opbrengsten van het reinigingsrecht (gebaseerd op artikel 229 van de Gemeentewet). Circa 82% van de gemeenten hanteert de afvalstoffenheffing en 17% het reinigingsrecht¹. Zowel de afvalstoffenheffing als het reinigingsrecht is een bestemmings- of profijtheffing. Gemeenten hebben mogelijkheden om differentiaties in de tarieven van de reinigingsrechten en afvalstoffenheffing te hanteren. In deze notitie wordt korthedshalve met reinigingsheffing zowel de afvalstoffenheffing als het reinigingsrecht aangeduid. In bijlage II worden de overige retributies die gemeenten kunnen heffen, besproken.

¹ Resultaten gemeentelijke-milieuheffingenenquête 1992, vermeld in «Milieuheffingen en consument» van SCP (1993).

2.3 Overige eigen inkomsten

Naast de inkomsten uit retributies en belastingen heeft de gemeente ook nog overige eigen inkomsten. Deze maken geen onderdeel uit van de lokale lasten (maar kunnen overigens wel de financiële positie van een gemeente beïnvloeden en langs indirecte weg mede bepalend zijn voor de lastendruk in een gemeente). Voor een volledig beeld van de gemeentelijke inkomsten wordt hierop desalniettemin kort ingegaan.

De overige eigen inkomsten worden onderverdeeld in inkomsten uit tarieven, inkomsten uit vermogen en «resterende» inkomsten. De tarieven zijn de opbrengsten uit verhuur en verkoop. Bij tarieven is sprake van een keuzevrijheid om van een gemeentelijke dienst gebruik te maken, in tegenstelling tot heffingen waar er sprake is van consumptiedwang door de monopoliepositie van de gemeenten. Onder de tarieven vallen bijvoorbeeld inkomsten uit grondverkoop. De inkomsten uit tarieven zijn de laatste jaren flink toegenomen.

Rente-inkomsten, dividend- en winstuitkeringen, de winstafdracht van bedrijven die onderdeel zijn van de gemeentelijke organisatie en de inkomsten uit erfpacht zijn de inkomsten uit vermogen. De overige eigen inkomsten omvatten onder meer de boetes en schenkingen. Tabel 2.4 geeft de overige inkomsten weer in 1994.

Tabel 2.4: Overige eigen inkomsten gemeenten in 1994 (lopende prijzen in miljoen gulden, excl. gemeenschappelijke regelingen)

Tarieven	
– Verkoopopbrengsten	3 943
– Huuropbrengsten	1 102
Inkomsten uit vermogensbezit	
– Rente-inkomsten beleggingen	883
– Dividend- en winstuitkeringen	404
– Winstafdracht eigen bedrijven	112
– Erfpacht	1 192
«Resterende» inkomsten	621
Totaal overige eigen inkomsten	8 257

Bron: De Ruiters, W.P., «Gemeenten genereren een kwart van hun inkomsten zelf», Financiële Maandstatistiek (CBS) 96/7.

2.4 Leges en parkeerbelasting

In de analyse van de lokale lasten zijn niet de leges en de parkeerbelasting betrokken.

De parkeerbelasting is ingevoerd om gemeenten in staat te stellen een actief parkeerbeleid te voeren. Daaronder hoort ook een ontmoedigingsbeleid voor autogebruik in bijvoorbeeld binnensteden.

Voor wat betreft de leges geldt dat het gaat om vergoedingen voor aantoonbare tegenprestaties. Voor leges geldt hetzelfde als voor andere retributies, dat de geraamde opbrengst de geraamde kosten niet te boven mogen gaan. Niettemin hebben ook de leges de aandacht van het kabinet, zij het niet in het kader van de lokale lasten. Bij de leges speelt vooral dat er grote verschillen tussen gemeenten en provincies zijn in de toerekening van kosten. Daardoor kunnen soms zeer forse verschillen in de hoogte van leges bestaan die niet meer zijn te herleiden tot en te beargumenteren vanuit verschillen in administratieve lasten van overheden.

Thans is overleg gaande tussen de ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken, Economische Zaken en VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging VNO/NCW en het MKB om te bezien of en op

welke wijze tot een meer uniforme en transparante kostentoerekening bij de milieuleges kan worden gekomen en om na te gaan of er redenen zijn om over te gaan tot een zekere verbreding van de grondslag voor de legesheffing. Er bestaat overeenstemming over de wenselijkheid van een harmonisatie van het legessysteem door de verschillende overheden.

De VNG heeft in dat verband de bereidheid uitgesproken om het milieugedeelte van de model-legesverordening, dat in vergelijking met andere onderdelen van die modelverordening slechts door relatief weinig gemeenten wordt gevolgd, te herzien. De VNG verwacht dat een beter model door een aanmerkelijk groter aantal gemeenten zal worden overgenomen. Dit zal er naar verwachting toe leiden dat er een grotere transparantie in de berekening van de leges tot stand komt en dat de verschillen in hoogte van leges tussen gemeenten kleiner zullen worden.

2.5 Waterschapsbelastingen

De waterschappen heffen belastingen om ervoor te zorgen dat iedereen «droge voeten» houdt en om de kwaliteit van het oppervlaktewater te bewaken en zonodig te verbeteren. Waterschappen hebben de zorg voor de waterkering, waterkwantiteit, waterkwaliteit en soms voor land- en vaarwegen.

De waterschapsbelastingen bestaan uit omslagen en de verontreinigingsheffing. Verder heffen de waterschappen precariobelasting en retributies (zoals leges, bruggelden). Waterschappen zijn voor hun inkomsten vrijwel volledig afhankelijk van hun belastinginkomsten. Slechts bij zogenaamde bovenwaterschappelijke belangen kunnen op grond van artikel 98 van de Waterschapswet door het Rijk of de provincies bijdragen aan de waterschappen worden verstrekt.

De waterschapsbelastingen vertonen al geruime tijd een sterke groei. In de periode 1990 tot 1996 nam de totale belastingopbrengst toe van bijna f 2,0 miljard tot f 2,9 miljard (gemiddeld 6,4% per jaar). Dit wordt voor een deel veroorzaakt door het overnemen door de waterschappen van taken van andere overheden (bijvoorbeeld overdracht van waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen). De waterschapsbelastingen worden onderscheiden in omslagen en de verontreinigingsheffing.

Omslagen

De waterschapsomslag is de via een omslagstelsel aan belastingplichtigen opgelegde bijdrage in de kosten voor waterkering, waterbeheersing, wegenbeheer en vaarwegenbeheer. De inwerkingtreding van de Waterschapswet leidde ertoe dat thans twee omslagen worden geheven: de omslag gebouwd en de omslag ongebouwd. De omslag gebouwd wordt geheven van zakelijk gerechtigden tot gebouwde onroerende zaken en de omslag ongebouwd van zakelijk gerechtigden tot ongebouwde onroerende zaken. De Waterschapswet, die sinds 1 januari 1992 van kracht is, biedt waterschappen de mogelijkheid ook een omslag op te leggen aan pachters en ingezetenen. De reden voor de invoering van de ingezetenenomslag is dat alle burgers belang hebben bij het werk van het waterschap en niet alleen eigenaren van onroerende zaken. De ingezetenenomslag wordt opgelegd aan de gebruiker van een woonruimte in de vorm van een vast bedrag per woonruimte. De hoogte van de tarieven van de omslag gebouwd, de pachtersomslag, de omslag ongebouwd en de ingezetenenomslag zijn afhankelijk van de kosten van de taken van het waterschap, de percentages in de kostentoedelingsverordening, het aantal hectares, het aantal waarde-eenheden in het waterschapsgebied en het aantal belastingplichtige ingezetenen (de belastingcapaciteit van het waterschap).

Een kostentoedelingsverordening is een waterschapsverordening

waarin de percentsgewijze verdeling van de kosten van het waterkwantiteitsbeheer over de omslagplichtige categorieën is opgenomen.

Daarnaast biedt de Waterschapswet waterschappen de mogelijkheid een pachtersomslag op te leggen aan de eigenaren en pachters van grond voor het gebruik van deze grond. Tabel 2.5 geeft de opbrengst van de waterschapsomslagen over de periode 1985 tot 1996 en de verdeling van de opbrengst van de omslagsoorten in 1996.

Tabel 2.5: Opbrengsten van waterschapsomslagen en verdeling in 1996 over de heffingscategorieën (lopende prijzen in miljoen gulden)

	1985	1990	1995	1996	verdeling 1996 %
Waterschapsomslagen					
Omslag ongebouwd	259	314	315	322	33,6%
Pachtersomslag			18	15	1,6%
Omslag gebouwd	277	354	361	370	38,7%
Ingezetenenomslag			245	250	26,1%
Totaal opbrengst waterschapsomslagen	536	668	938 ¹	956 ¹	100,0%

Bron: CBS: Financiële Maandstatistieken 95/5 en 96/6.

¹ Het betreft hier afgeronde bedragen.

De gemiddelde stijgingspercentages per jaar zijn in de periode:

1985–1990: 4,6%

1990–1996: 6,1%

1985–1996: 5,4%

Verontreinigingsheffing

De verontreinigingsheffing is gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). De verontreinigingsheffing wordt ook geheven via een omslagstelsel. De waterkwaliteitsbeheerder verhaalt de kosten die zijn verbonden met de WVO-taak, voor zover ze niet uit WVO-leges of uit subsidies van derden worden gedekt, uit de verontreinigingsheffing. Het tarief van de verontreinigingsheffing is afhankelijk van de begrote kosten van de WVO-taak voor de waterkwaliteitsbeheerder en van het aantal vervuilingseenheden dat aan de verontreinigingsheffing onderworpen kan worden.

De WVO werd op 1 december 1970 van kracht. Deze wet verbiedt om zonder vergunning afvalstoffen, schadelijke of verontreinigende stoffen op oppervlaktewateren te lozen. Aan de wet is een lozingenheffing verbonden. De opbrengst van de heffing wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het oppervlaktewater in het beheersgebied van het waterschap wordt bewaakt en eventueel wordt verbeterd. Hiertoe wordt het afvalwater van woningen en bedrijven, voordat het weer wordt teruggegeven aan de natuur, gezuiverd in een afvalwaterzuiveringsinstallatie. Iedereen die, al dan niet via het riool, afvalwater op een zuiveringstechnisch werk (rioolwaterzuiveringsinrichting, rioolpersleiding of een rioolpersgemaal) of op het oppervlaktewater in beheer bij de waterkwaliteitsbeheerder loost, wordt aangeslagen voor de verontreinigingsheffing. Het tarief van de verontreinigingsheffing wordt vastgesteld op een bedrag per vervuilingseenheid. Indien een woonruimte door één persoon wordt bewoond, wordt de aanslag voor die woonruimte vastgesteld op één vervuilingseenheid. Als de woonruimte door twee of meer personen wordt bewoond, wordt de aanslag vastgesteld op maximaal 3,5 vervuilingseenheden. Naast de 25 waterkwaliteitsbeherende waterschappen zijn in Nederland ook de provincies Groningen en Utrecht

verantwoordelijk voor het kwaliteitsbeheer. Zij zullen op korte termijn hun waterkwaliteitstaak overdragen aan een waterschap. Voor rijkswateren is de minister van Verkeer en Waterstaat kwaliteitsbeheerder. Tabel 2.6 geeft de opbrengst van de verontreinigingsheffing van waterschappen naar huishoudens en bedrijven en naar overige overheden weer.

Tabel 2.6: Opbrengsten van verontreinigingsheffing (lopende prijzen in miljoen gulden)

	1985	1990	1995	1996
Waterschappen				
Huishoudens	582	708	1 040	1 081
Bedrijven	259	306	511	519
Totaal waterschappen	842	1 014	1 551	1 600
Totaal overige overheden	369	346	381	385
Totaal opbrengst verontreinigingsheffing	1 211	1 360	1 932	1 985

Bron: CBS: Financiële Maandstatistieken 95/5 en 96/6.

De gemiddelde stijgingspercentages per jaar zijn in de periode:

1985–1990: 2,4%

1990–1996: 6,5%

1985–1996: 4,6%

De opbrengst van de verontreinigingsheffing is vanaf 1990 met circa de helft toegenomen tot f 2,0 miljard, mede als gevolg van het overnemen door waterschappen van taken van andere overheden. Circa tweederde deel van de opbrengst van de verontreinigingsheffing wordt opgebracht door huishoudens. Het aandeel van de overige overheden in de opbrengst van de verontreinigingsheffing gedaald. Het bedrag is nagenoeg gelijk gebleven.

3 ONTWIKKELING LOKALE LASTEN

In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van de lokale lasten behandeld. Paragraaf 3.1 geeft aan welke belastingen en retributies worden opgenomen in de gemeentelijke lastendruk en gaat in op de ontwikkeling van de opbrengst van deze inkomstenbronnen in het afgelopen decennium. Oorzaken van de stijging zullen in de volgende paragrafen aan bod komen. Oorzaken van de stijging van de OZB-opbrengst worden behandeld in paragraaf 3.2 en het algemene milieubeleid in paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 gaat in op oorzaken van de stijging van het rioolrecht en paragraaf 3.5 op oorzaken van de stijging van de reinigingsheffingen. Paragraaf 3.6 gaat in op oorzaken van de stijging van de waterschapsbelastingen.

3.1 Gemeentelijke lastendruk

De onroerende-zaakbelastingen en de gemeentelijke milieuheffingen (rioolrecht, reinigingsheffingen) worden tot de gemeentelijke lasten gerekend. Zij maken in 1996 circa 83% uit van de totale opbrengst van gemeentelijke heffingen.

Deze gemeentelijke heffingen (OZB, rioolrecht en reinigingsheffing) zijn, evenals de waterschapsheffingen, opgenomen in de consumentenprijsindex (cpi) van het CBS. De koopkrachtberekeningen worden gebaseerd op de cpi. In de consumentenprijsindex wordt uitgegaan van de gemiddelde gemeentelijke lasten. Er wordt geen rekening gehouden met lokale verschillen. Dat is nadelig voor mensen die in gemeenten wonen met een

stijging van lokale lasten die groter is dan gemiddeld en voor mensen in een relatief «dure» gemeente met een gemiddelde procentuele stijging van de lokale lasten. Door het relatief geringe budgetaandeel van de lokale lasten, is het relatieve aandeel van een stijging van de lokale lasten in de koopkrachtberekeningen beperkt (hierop en op de cpi wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5).

Sommige gemeentelijke belastingen en rechten worden niet of niet alleen van de eigen inwoners geheven, maar (ook) van mensen van buiten de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de forensenbelasting en de parkeerbelasting.

Daarnaast zijn er belastingen en retributies met een profijtkarakter (forensenbelasting, toeristenbelasting, hondenbelasting, bouw- en secretarieleges, parkeerbelasting en marktgelden). Zij drukken niet op alle inwoners van de gemeente en zijn vaak vermijdbaar, omdat er een relatie is tussen de betaling en het gebruik maken van een dienst of voorziening. Deze heffingen maken daarom geen deel uit van de gemeentelijke lastendruk.

De OZB voor eigenaren van onroerende zaken drukt niet op alle inwoners van de gemeenten, maar is wel een algemene belasting voor primair eigen inwoners van gemeenten. De OZB voor eigenaren maakt daarom wel deel uit van de gemeentelijke lastendruk. Ook het rioolrecht is geen algemeen dekkingsmiddel, maar is gebonden aan een concrete besteding (bestemmingsheffing). Toch wordt het rioolrecht net zoals de OZB voor eigenaren en gebruikers opgenomen in de analyse van de gemeentelijke lastendruk, aangezien het rioolrecht voor burgers en bedrijven in de meeste gemeenten onvermijdbaar is.

De onvermijdbaarheid geldt in de meeste gemeenten ook voor de reinigingsheffing. Daarom worden ook deze in de gemeentelijke lastendruk betrokken.

Tabel 3.1: Indexcijfers gemeentelijke heffingen en belastingen (op basis van lopende prijzen)

indexcijfers	1985	1990	1995	1996
Onroerende-zaakbelastingen	100	116	154	164
Rioolrechten	100	173	312	344
Reinigingsheffingen	100	139	368	395
Totaal gemeentelijke lasten	100	126	204	219
Overige gemeentelijke belastingen	100	121	179	187
Overige gemeentelijke rechten en leges	100	239	333	370
Totaal gemeentelijke heffingen en belastingen	100	135	214	230

Bron: Indexcijfers op basis van cijfers 1985, 1990: werkelijke opbrengsten, CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen» en cijfers 1995: begrote opbrengsten, CBS: persbericht, 4 januari 1996. Cijfers 1996: CBS: Statistiek der gemeentebegrotingen.

De gemeentelijke lasten voor de burgers zijn, uitgedrukt in lopende prijzen, de laatste jaren fors gestegen. De totale opbrengst uit de OZB en de milieuheffingen bedroeg in 1990 bijna f 4,4 miljard.

In 1996 is de begrote opbrengst uit deze gemeentelijke lasten gestegen tot ruim f 7,6 miljard. De gemiddelde opbrengst van de totale gemeentelijke lasten per inwoner (inclusief OZB-opbrengsten van niet-woningen) steeg in dezelfde periode van f 292,- tot f 494,- per jaar. Een stijging van 69%. Tabel 3.2 geeft deze gemiddelde opbrengst van de gemeentelijke lasten weer en tabel 3.3 de groeivoet van de gemeentelijke belastingen en milieuheffingen.

De tabellen laten zien dat de stijging vooral wordt veroorzaakt door de riool- en reinigingsrechten en de overige rechten en leges. Daarbij moet worden aangetekend dat het aandeel van de categorie «overige» in het totaal van de inkomsten relatief klein is, zodat ook een stijging als in de tabellen is aangegeven, in verhouding tot de riool- en reinigingsrechten van relatief beperkte betekenis is.

Tabel 3.2: Gemiddelde totale opbrengst gemeentelijke lasten (lopende prijzen) per inwoner in guldens (1985–1996)

	OZB gebruiker	OZB eigenaar	Rioolrecht	Reinigings- heffingen	Totaal gemeentelijke lasten
1985	71	106	22	41	240
1990	83	117	36	56	292
1993	103	135	52	108	398
1995	113	143	63	143	462
1996	119	152	70	153	494

Bron: Cijfers 1985, 1990, 1993: werkelijke opbrengsten, CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen»; cijfers 1995: begrote opbrengsten, CBS: persbericht, 4 januari 1996. Cijfers 1996: CBS: Statistiek der gemeentebegrotingen.

Tabel 3.3: Groeivoet inkomsten uit gemeentelijke heffingen, procentuele mutatie ten opzichte van het voorgaande jaar

	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1995	1996	gemid- delde groeivoet
OZB	3,2%	5,8%	8,1%	6,6%	3,9%	4,7%	6,0%	5,5%
Rioolrecht	16,1%	15,1%	13,3%	12,4%	8,9%	12,7%	10,5%	12,7%
Reinigingsheffingen	8,3%	29,6%	23,8%	23,0%	18,7%	12,9%	7,2%	17,6%
Totale gemeentelijke lasten	5,6%	11,5%	12,2%	11,3%	8,5%	8,2%	7,0%	9,2%

Bron: CBS: jaren 1989–1993: realisaties uit «Statistiek der gemeenterekeningen»; 1994–1995: begrote opbrengsten uit Persbericht 4 januari 1996 (reinigingsheffingen inclusief verontreinigingsheffing geheven door gemeenten); 1996: CBS: Statistiek der gemeentebegrotingen.

¹ De lage procentuele mutatie in 1994 wordt mede veroorzaakt door overgang van gerealiseerde cijfers naar begrote cijfers.

3.2 Oorzaken stijging OZB

De totale opbrengst van de OZB aan woningen en niet-woningen is sinds 1990 gestegen met gemiddeld 5,6% per jaar (zie tabel 3.4). De OZB bracht in 1990 ca. f 3 miljard op en zal in 1996 naar verwachting ca. f 4,2 miljard opbrengen. De gemiddelde opbrengst per inwoner (inclusief niet-woningen) steeg van f 200,- in 1990 tot f 271,- in 1996¹. De stijging van de opbrengst van de OZB is gebaseerd op een aantal factoren:

- a. een volumetoename door groei van het aantal onroerende zaken binnen de gemeente, alsmede een kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad;
- b. inflatiecomponent (om in reële zin de uitgavenontwikkeling te kunnen volgen);
- c. een reële stijging.

¹ Bron: CBS: statistiek der gemeente rekeningen 1990 en statistiek der gemeente begrotingen 1996.

Tabel 3.4: Procentuele OZB-stijging gesplitst (1990–1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Gemiddeld
Stijging OZB-opbrengst	3,0%	6,5%	6,2%	6,5%	6,0%	4,5%	6,0%	5,6%
Volumetoename woning- voorraad	4,2%	2,9%	2,8%	3,0%	3,0%	3,2%	2,5%	3,0%
Inflatiecorrectie (consumentenprijsindex)	2,2%	3,2%	3,1%	2,3%	2,4%	1,8%	1,8%	2,4%
Reële stijging ¹	- 3,4%	0,4%	0,3%	1,2%	0,6%	0,5%	1,7%	0,2%

Bron: Mutatie OZB-opbrengst: Statistieken der gemeentebegrotingen van opvolgende jaren, voorlopige uitkomsten; gegevens volumetoename: nationale rekeningen.

¹ Omdat de waarde-ontwikkeling van woningen tussen (maar ook binnen) marktsegmenten verschillend is, is ook de reële lastendrukontwikkeling binnen één gemeente voor individuele huishoudens verschillend (gemeenten hanteren immers voor de OZB uniforme tarieven). Verder moet worden opgemerkt dat de hier aangegeven reële stijging moet worden bijgesteld in verband met een volumewijziging van bedrijven.

Indien de procentuele OZB-stijging wordt gecorrigeerd met de volumetoename van de woningvoorraad en de consumentenprijsindex (deze wordt ook gebruikt bij het inkomensbeleid), dan ontstaat de reële stijging van de OZB-opbrengst. De gemiddelde reële stijging van de OZB-opbrengst in de periode 1990–1996 bedraagt 0,2% per jaar.

3.3 Milieubeleid

In het milieubeleid staat het principe «de vervuiler betaalt» centraal. Degene die verantwoordelijk is voor een bepaalde vervuiling dient de kosten te dragen van het opruimen en het voorkomen van vervuiling.

Het afvalbeleid van de overheid heeft zich gericht op «het bij productie- en consumptieprocessen zoveel mogelijk voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, op het zoveel mogelijk voor hergebruik aanwenden van onvermijdbaar aangeboden afval, alsmede, indien hergebruik niet mogelijk is, op het milieuhygiënisch verantwoord verwijderen van die afvalstoffen» (Nationaal Milieubeleidsplan 2, blz. 92). Hierdoor heeft het gemeentelijk afvaltakenpakket een verzwarende ondergrond en hebben gemeenten de stijgende kosten van afvalverwijdering doorberekend aan de vervuilers via de tarieven van de milieuheffingen.

De centrale overheid heeft financiële middelen beschikbaar gesteld om de uitvoering van gemeentelijk milieubeleid op een adequaat niveau te brengen. Tot 1 januari 1998 is de bijdrageregeling van kracht voor de milieu-apparaatskosten van gemeenten, de Vervolg-bijdrageregeling ontwikkeling gemeentelijk milieubeleid (Vogm). De Vogm is een voortzetting van het samengevoegde Bijdragebesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid (Bugm) en de regeling voor de financiering van de uitvoering NMP (Fun). De Bugm had betrekking op de uitvoering van wettelijke taken met betrekking tot inrichtingen, waaronder vergunningverlening en handhaving. De Fun had als doel de gemeenten in staat te stellen de taken die voortvloeien uit de Nationaal Milieubeleidsplannen uit te voeren. In 1996 is voor de gemeenten via de Vogm bijna f 94 miljoen beschikbaar. Vanaf 1 januari 1998 zal de tegemoetkoming in de apparaatskosten van gemeenten geschieden via het Gemeentefonds en niet meer via de Vogm.

In de milieuprogramma's wordt jaarlijks gerapporteerd over de te verwachten stijging van de lokale milieuheffingen. Deze ramingen worden jaarlijks aangepast op basis van de meest actuele gegevens. De ramingen luiden in constante prijzen, er wordt dus geen rekening gehouden met prijsstijgingen. Tabel 3.5 geeft de verwachte (in constante prijzen 1992) en de werkelijke opbrengsten in 1995 van de milieuheffingen weer. De

werkelijke opbrengsten in 1995 zijn gecorrigeerd op inflatie en luiden in gulden 1992.

Tabel 3.5: Verwachte en werkelijke opbrengsten bestemmingsheffingen in miljoen gulden

	1992	1995	Mutatie
Verwachte opbrengst rioolrecht (Milieuprogramma 1992)	613	747	134
Werkelijke opbrengst rioolrechten	707	911	204
Verwachte opbrengst reinigingsheffingen (Milieuprogramma 1992)	1 104	1 539	435
Werkelijke opbrengst reinigingsheffingen	1 334	2 053	719

Bron: Verwachte opbrengsten 1992 en 1995 uit Milieuprogramma 1992–1995, blz. 29; Werkelijke opbrengsten uit CBS: Statistiek der gemeentebegrotingen 1995 en gecorrigeerd naar inflatie.

De aanvankelijke schattingen in de milieuprogramma's over de hoogte van de opbrengsten verschillen behoorlijk met de uiteindelijke werkelijke opbrengsten. Hiervoor is een aantal oorzaken aan te geven. Te noemen zijn de gestegen kostendekkingsgraad, een correctie voor de prijsontwikkeling en additioneel beleid. Ten behoeve van de besluitvorming van invoering van nieuwe maatregelen in het milieubeleid, wordt zo goed mogelijk inzicht gegeven in de kosten van de maatregelen die op grond van dit beleid worden genomen, alsmede in de wijze waarop deze kosten worden gefinancierd. In het geval dat het maatregelen betreft die leiden tot additionele kosten van afvalinzameling, rioleringen en waterzuivering, wordt daarbij in beeld gebracht wat de consequenties zijn voor de lokale heffingen. Zo is in het NMP+ een raming gepresenteerd van de stijging van reinigingsrechten, rioolrechten en WVO-heffing ten gevolge van het in dat NMP+ opgenomen beleidspakket. Voor de reinigingsrechten werd bijvoorbeeld een gemiddelde jaarlijkse stijging voorzien van 14%. In de Notitie milieuheffingen en koopkracht (Kamerstukken II, 1992/93, 22 779, nr. 4) zijn ramingen en realisatie voor de periode 1988–1993 vergeleken. Uit deze analyse kwam naar voren dat ramingen en realisaties spoorden, indien gecorrigeerd wordt voor de inflatie en de gestegen kostendekkendheid van de heffingen.

3.4 Oorzaken stijging rioolrecht

De opbrengst van het rioolrecht bedroeg in 1990 f 542 miljoen en is gestegen tot f 1078 miljoen in 1996, een verdubbeling van de opbrengst. De gemiddelde opbrengst van het rioolrecht per woonruimte steeg van f 93,- tot f 168,-¹. Voor deze grote stijging in de opbrengst van het rioolrecht zijn naast een inflatiecomponent in het rioolafvoertarief als belangrijkste oorzaken te onderscheiden:

1. toename aantal heffende gemeenten;
2. milieumaatregelen;
3. kostendekkingsgraad;
4. inhaalslag bij achterstallig onderhoud;
5. toerekening van kosten;
6. fondsvorming.

3.4.1 Toename aantal heffende gemeenten

Steeds meer gemeenten zijn overgegaan tot het heffen van het rioolrecht. In 1990 hief nog maar 79% van de gemeenten het rioolrecht, in 1996 bedraagt het percentage heffende gemeenten 93. Bij deze gemeenten worden de kosten van het rioleringsstelsel niet meer volledig

¹ Gegevens afkomstig van CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen 1990» en CBS: Voorlopige gegevens persbericht 1996.

bekostigd uit de algemene middelen (waaronder de OZB). Omdat het aantal gemeenten dat het rioolrecht hanteert is toegenomen is ook het aantal huishoudens dat het rioolrecht betaalt, toegenomen. De totale opbrengststijging wordt dan door meer huishoudens opgebracht, zodat de stijging voor de huishoudens die daadwerkelijk rioolrecht betalen kleiner zal zijn.

3.4.2 Milieumaatregelen

De ontwikkeling van het tarief van het rioolrecht werd mede beïnvloed door voorwaarden die vanuit de kwaliteit van het oppervlaktewater aan het rioolstelsel worden gesteld. Zo dienen onder meer de ongezuiverde lozingen op oppervlaktewater vanuit riooloverstorten te worden verminderd door een vergroting van de bergingscapaciteit van het rioolstelsel.

In de Wet milieubeheer is de gemeentelijke zorg voor de inzameling en transport voor afvalwater vastgelegd. Riolerings is in principe de beste oplossing omdat het afvalwater wordt verzameld in een centrale waterzuiveringsinstallatie. Het milieubeleid is er op gericht dat door woningen en bedrijven in buitengebieden zonder aansluiting op de riolering (circa 200 000 percelen) op een milieuverantwoorde wijze met het afvalwater wordt omgegaan. Voor een deel van deze panden zal uit milieurendementsoverwegingen worden overgegaan op aansluiting op de riolering. Voor de overblijvende panden zal dit individuele behandeling van het afvalwater (decentraal zuiveren) betekenen. De afgelopen 15 jaar is het aansluitpercentage op het riool gestegen van ca. 85% naar 96 à 97%.

In de rioleringsnotitie «Naar een in het milieubeheer functioneel inzamelen transportsysteem»¹ uit 1992 werden de maatregelen en indicaties van kosten van verbetering en onderhoud van het riool weergegeven voor een periode van 10 à 15 jaar:

– aansluiten niet gerioleerde decentrale lozingen respectievelijk decentraal zuiveren (buitengebieden)	f 2 mld
– verbeteren inzamel- en transportfunctie (incl vervanging)	5 mld
– verbeteren milieufunctie	3 mld
	<u>f 10 mld</u>

In deze rioleringsnotitie geeft de regering aan hoe de verwachte stijging in de rioleringskosten moet worden bekostigd. «De gemeenten beschikken over het rioolrecht als duidelijk eigen financieel instrument om de uitgaven voor de rioleringsaanleg en het rioleringsbeheer te bekostigen. Het Rijk is van mening dat het stapsgewijs verhogen van het rioolrecht – onderbouwd vanuit een integraal meerjarenplan (Gemeentelijk rioleringsplan) waarin rekening is gehouden met de doelen uit het provinciaal waterhuishoudingsplan – een reële mogelijkheid is om de benodigde financiële inspanning voor deze belangrijke milieuvoorziening te bekostigen. Verhoging van het rioolrecht zal effect hebben op de collectieve lastendruk. Deze lastenstijging is het gevolg van het beleid zoals voorzien in het NMP-plus» (Kamerstukken II, 1991/92, 19 826, nr. 18, blz. 15).

3.4.3 Kostendekkingsgraad

Naast de toename van het aantal heffende gemeenten en rijksregelgeving is de toenemende kostendekkingsgraad ook een verklaring van de stijging in de opbrengst van het rioolrecht. Tabel 3.6 geeft de kostendekkingsgraad en de werkelijke rioolkosten over 1986, 1992 en 1996 weer.

¹ Kamerstukken II, 1991/92, 19 826, nr. 18.

Tabel 3.6: Kostendekking door rioolrecht (1986, 1992, 1996)

	1986	1992	1996
Dekkingspercentage rioolrecht	44%	66%	75%
Werkelijke riolkosten	843	1071	1428
Opbrengst rioolrecht	371	707	1078
Uit algemene middelen	472	364	350

Bron: Bij de dekkingpercentage 1986, 1992 werd uitgegaan van de percentages genoemd in de genoemde in de notitie milieueffingen en koopkracht.

Opbrengst rioolrecht in 1986 en 1992 zijn gerealiseerde opbrengsten, uit CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen», opbrengst in 1996 is begrotingscijfer.

Door de stijgende kostendekkingsgraad heeft er een herschikking in de gemeentelijke financiën plaatsgevonden. Gemeenten streven er steeds meer naar om de kosten van riolering te dekken uit de opbrengst van het rioolrecht en niet meer deze kosten voor een groot gedeelte te dekken uit de algemene middelen (waaronder de OZB).

3.4.4 Inhaalslag bij achterstallig onderhoud

Sommige gemeenten hebben het onderhoud aan het riool de afgelopen decennia verwaarloosd. Hierdoor bleef in deze periode de hoogte van het rioolrecht beperkt. Als gevolg van een noodzakelijke inhaalslag zijn in deze gemeenten forse tariefstijgingen onontkoombaar.

3.4.5 Toerekening van kosten

Investeringskosten voor rioleringsaanleg worden voor nieuwbouwlocaties en bestaande bebouwing op verschillende manieren gedekt door gemeenten. Bij nieuwbouw worden deze kosten meegenomen in de grondexploitatie. Bij bestaande bebouwing moet dekking plaatsvinden via de algemene middelen of (na de aanleg) via een verhoging van het rioolrecht. In het verleden werden apparaatskosten nagenoeg niet toegerekend aan het riool en werden vervangingsinvesteringen in het riool soms toegerekend aan gelijktijdig uitgevoerde wegconstructies. Als gevolg van gemeentelijke rioleringsplannen en de nieuwe indeling van de gemeentebegroting is er een beter beeld ontstaan van de werkelijke kosten van riolering.

3.4.6 Fondsvorming

Het opstellen van gemeentelijke rioleringsplannen heeft tot gevolg dat gemeenten inzicht krijgen in de kwaliteit van het rioolstelsel en de maatregelen die nodig zijn ter verbetering van het stelsel. Raming van de daarmee gepaard gaande kosten en de wijze van financiering maken eveneens deel uit van het plan. Dit inzicht heeft er toe geleid dat meerdere gemeenten zijn overgegaan tot het instellen van een rioleringsfonds dat wordt gevoed door een stapsgewijze verhoging van het rioolrecht. Doel van het instellen van dit fonds is het voorkomen van grote schommelingen in de hoogte van het rioolrecht.

Hoewel door het instellen van een dergelijk fonds scherpe tariefstijgingen in de toekomst kunnen worden voorkomen, is het effect op korte termijn een extra tariefstijging. De bekostiging van toekomstige kosten wordt als het ware in de tijd naar voren gehaald. De combinatie met het inhalen van achterstallig onderhoud, waardoor de bekostiging van in het verleden gemaakte kosten in de tijd naar voren is geschoven, was begin jaren '90 mede de aanleiding voor de tijdelijke scherpe stijging van de opbrengst van de rioolrechten.

3.5 Oorzaken stijging reinigingsheffingen

De hoogte van de afvalstoffenheffing wordt bepaald door een aantal kostenposten. Deze kostenposten zijn: het storten en verbranden (ca. 30–35%), de inzameling van het restafval (ca. 20–30%), het composteren van gft-afval (ca. 5–10%), de gescheiden inzameling en bewerking van componenten (ca. 25–30%), overslag/transport (ca. 5–10%) en overige kosten (5–10%), bestaande uit voorlichting, overhead, subsidie kringloopwinkels, enz. (gegevens Afvalstoffen Overleg Orgaan).

De opbrengst van de gemeentelijke reinigingsheffingen en de verontreinigingsheffing steeg in de periode van 1990 tot 1996 van f 903 miljoen tot f 2357 miljoen, een stijging van ruim 160%. De gewogen gemiddelde opbrengst van de reinigingsheffingen per woonruimte steeg van f 156,- in 1990 tot f 363,- in 1996¹. Voor de stijging van de opbrengsten van de reinigingsheffingen is, naast de inflatiecomponent, een aantal oorzaken te onderscheiden, waaronder vooral:

1. gescheiden inzameling;
2. milieu-eisen aan stort- en verbrandingsinrichtingen;
3. kostendekkingsgraad.

De notitie milieuheffingen en koopkracht gaf de volgende oorzaken als stijging van de opbrengst van de reinigingsheffingen in de periode 1988–1993. «De stijging van de opbrengsten van de reinigingsrechten werd voor circa 40% veroorzaakt door een toenemende mate van gescheiden inzameling, voor circa 40% door toenemende kosten van verwerking, en voor circa 20% door een toename van de kostendekking» (Kamerstukken II, 1992/93, 22 779, nr. 4, blz. 10).

Overigens moet worden opgemerkt dat de afvalstoffenheffingen in veel gemeenten dit jaar dalen ten opzichte van vorig jaar. Ongeveer éénderde van de Nederlandse huishoudens betaalde in 1996 evenveel of minder voor de afvalverwijdering dan in 1995. In gemeenten met een dalende afvalstoffenheffing (doorgaans gemeenten met relatief hoge tarieven) betaalden de burgers gemiddeld 6% minder. Oorzaken van de dalende tarieven zijn volgens het AOO de dalende stortkosten in Friesland en dalende verbrandingskosten in de Randstad. De investeringen en de inspanning op het gebied van preventie en hergebruik (gescheiden inzameling) betalen zich waarschijnlijk terug in de vorm van lagere verwerkingskosten, waarvan burgers profiteren (bron: AOO, Gemeentelijke afvalstoffenheffingen in Nederland in 1996, AOO 96–07, 23 april 1996).

3.5.1 Gescheiden inzameling

De hoeveelheid gft-afval die gescheiden werd ingezameld is de laatste jaren enorm toegenomen. In 1990 werd gemiddeld 10 kilo gft-afval per persoon gescheiden ingezameld, in 1993 62 kilo en in 1995 90 kilo². De inzamelkosten van huishoudelijk afval zijn het afgelopen decennium fors gestegen. Tabel 3.7 geeft de gemiddelde kosten van afvalinzameling per ton weer voor de periode 1987–1993.

Tabel 3.7: De gemiddelde kosten van het ophalen van een ton afval in guldens (periode 1987–1993)

1987	1989	1991	1993
82	82	95	121

Bron: CBS, «Milieustatistieken» 1993, blz. 36; 1987, blz. 30.

¹ Gegevens afkomstig van CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen 1990» en CBS: Statistiek der gemeentebegrotingen 1996.

² CBS: «Statistisch jaarboek 1996», p. 27.

Afval moet zoveel mogelijk worden hergebruikt. Daartoe werden gemeenten vanaf 1 januari 1994 wettelijk verplicht het huishoudelijk afval gescheiden in te zamelen (NMP-actie A67). Het gaat hierbij met name om de gescheiden inzameling van groente-, fruit- en tuinafval en klein chemisch afval. De invoering van gescheiden afvalinzameling gaat gepaard met hoge initiële kosten, die moeten worden gecompenseerd door lagere stort- en verbrandingskosten. «Gemiddeld leidt de invoering van de gescheiden inzameling van gft-afval tot meerkosten van f 35,- per aansluiting. Dit zijn meerkosten voor het ophalen, zonder verrekening van de eventueel uitgespaarde verbrandingskosten» (AOO, rapportage «Financiële aspecten afvalverwijdering 1995»). De meerkosten worden onder meer veroorzaakt door de aanschaf en distributie van nieuwe inzamelsystemen en voorlichtingsmateriaal bij invoering van gescheiden afvalinzameling.

Door de minister van VROM, de gemeenten en de provincies is begin 1995 besloten de gescheiden inzameling van papier, glas en textiel te intensiveren waardoor verder hergebruik van dit afval mogelijk wordt gemaakt. Weliswaar zullen de inzamelingskosten hierdoor toenemen maar die toename zal naar verwachting worden gecompenseerd door de besparingen op de verbrandingskosten.

3.5.2 Milieu-eisen aan afvalverwijdering

De tariefstijging van de reinigingsheffingen kan voor een deel worden verklaard uit een structurele stijging van de kosten van afvalverwijdering ten gevolge van milieu-eisen van de Rijksoverheid. De kosten van afvalverwijdering zijn in het algemeen voor gemeenten weinig beïnvloedbaar. Tabel 3.8 geeft de gemiddelde kosten van het verwerken van afval in de periode 1987–1996 weer.

Tabel 3.8: De gemiddelde verwerkingskosten per ton afval (1987–1996)

1987	1989	1991	1993	1996
48	52	79	114	195

Bron: CBS: «Milieustatistieken» 1993, blz. 36; 1987, blz. 30 & gegevens 1996 uit AOO: Rapportage financiële aspecten afvalverwijdering 1995, AOO 96-03, 18 maart 1996.

De gemiddelde verwerkingstarieven per ton afval zijn het afgelopen decennium aanmerkelijk gestegen, van f 48,- per ton in 1987 via f 114,- in 1993 naar circa f 195,- per ton in 1996. De kostenstijging wordt veroorzaakt door aanvullende milieu-eisen en een andere samenstelling van methoden van afvalverwerking. Tabel 3.9 geeft de gemiddelde gewogen verwerkingstarieven naar methode van verwerking in 1988, 1992, 1993, 1994 en 1997 weer.

Tabel 3.9: Gemiddelde verwerkingstarieven naar methode van afvalverwerking in 1988, 1992, 1993, 1994 en 1997 (in guldens per ton)

	1988	1992	1993	1994	1997
Composteren gft-afval	50,-/75,-	42,-	67,-	84,-	100,-
Verbranden	40,-/60,-	113,-	159,-	157,-	201,-
Storten	10,-/60,-	74,-	85,-	90,-	175,-

Bron: Cijfers 1988: VNG: «Gemeenten en afvalverwijdering», 1990, blz. 19. Cijfers 1992, 1993, 1994, 1997 uit: AOO-rapportage 96-03 «Financiële Aspecten Afvalverwijdering».

Het gemiddelde tarief voor composteren is gestegen van f 42,- in 1992 tot f 84,- in 1994. Deze stijging wordt veroorzaakt doordat gft-afval niet meer in open lucht wordt gecomposteerd maar in installaties.

De tarieven voor verwerking zijn sterk gestegen door de omschakeling van afvalstort naar afvalverbranding. De tarieven voor afvalverbranding zijn gestegen door milieu-eisen aan de emissies van de afvalverbrandingsinstallaties (avi's). De avi's moesten in 1995 voldoen aan de eisen van het Besluit luchtemissies afvalverbranding (NMP-actie A57/58). De nieuwe en verbeterde installaties voldoen aan de verscherpte emissienormen waardoor verbranding weliswaar milieuhygiënisch meer verantwoord, maar ook aanzienlijk duurder wordt.

Op 1 januari 1995 is de Wet belastingen op milieugrondslag in werking getreden. Op grond van deze wet is een belasting op het storten van afval verschuldigd van f 29,20 per ton afval (exclusief BTW; deze opbrengst van deze belasting komt ten goede aan de algemene middelen van het Rijk). Door onder meer deze belasting worden de relatief lage storttarieven opgetrokken in de richting van de (hoge) verbrandingstarieven (NMP-actie N46). Het doel hiervan is om het storten van afval te minimaliseren en hergebruik te stimuleren.

Een verdere verhoging van de storttarieven vond plaats door eisen te stellen aan de technische voorzieningen van de stortplaatsen per 1 maart 1995 volgens het Stortbesluit bodembescherming.

Vanaf 1 oktober 1995 geldt een stortverbod voor een aantal categorieën afvalstoffen, waaronder huishoudelijk afval, zodat al het huishoudelijk afval hergebruikt of verbrand dient te worden. Dit stortverbod leidt tot hogere verwerkingskosten.

Naast de milieu-eisen is ook de samenstelling van de methoden van afvalverwerking een oorzaak van de toegenomen verwerkingskosten. Het afvalverwerkingsbeleid is erop gericht om zoveel mogelijk afval te hergebruiken (composteren). Gft-compostering zorgt voor afvalreductie op een milieuvriendelijke methode. Indien hergebruik niet mogelijk is moet het afval worden verbrand. De stijging van ruim 160% van de reinigingsheffingen in de periode 1990-1996 kan grotendeels verklaard worden door de voor gemeenten exogene stijging van de verwerkingstarieven.

3.5.3 Kostendekkingsgraad reinigingsheffingen

Naast de stijgende hoeveelheid afval en de milieumaatregelen is de toenemende kostendekkingsgraad ook een oorzaak van de stijging in de opbrengst van de reinigingsheffingen. Tabel 3.10 geeft de kostendekkingsgraad van de reinigingsheffingen over 1985, 1990, 1993, 1995 en 1996 weer.

Tabel 3.10: Kostendekking door reinigingsheffingen (periode 1985-1996)

	1985	1990	1993	1995	1996
Dekkingspercentage reinigingsheffingen	70%	76%	91%	95%	95%
Werkelijke reinigingskosten	853	1 093	1 803	2 315	2 487
Opbrengst reinigingsheffingen	597	831	1 641	2 199	2 357
Uit algemene middelen	256	262	162	116	130

Bron: Dekkingspercentages 1985 en 1990 uit Miljoenennota 1996, blz. 182, dekkingspercentage 1993 en 1995 uit AOO: «Rapportage financiële aspecten afvalverwijdering 1995», dekkingspercentage 1996 voorlopige cijfer CBS; Opbrengst reinigingsheffingen 1985, 1990, 1993 uit: CBS, «Statistiek der gemeenterekeningen»; cijfers 1995 en 1996: CBS, «Statistiek der gemeentebegrotingen».

Steeds meer gemeenten streven er naar om de kosten van reiniging te dekken uit de opbrengst van de heffingen. Door de hogere dekkingsgraad is de bijdrage uit de algemene middelen van gemeenten ter dekking van de reinigingskosten afgenomen.

3.6 Oorzaken stijging waterschapsbelastingen

De opbrengst van de waterschapsbelastingen is de afgelopen jaren fors toegenomen. Tabel 3.11 geeft de opbrengststijging voor de huishoudens weer met behulp van indexcijfers voor de waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing voor huishoudens. Bij de waterschapsomslagen wordt de omslag gebouwd voor 70% en de ingezetenenomslag in zijn geheel toegerekend aan de huishoudens. Bij de door de waterschappen gerealiseerde opbrengst uit de verontreinigingsheffing is bijna 70% afkomstig van de categorie huishoudens. Van de opbrengst uit de verontreinigingsheffing die door overige overheden wordt gerealiseerd, wordt eveneens 70% toegerekend aan de huishoudens.

Tabel 3.11: Indexcijfers opbrengst waterschapsbelastingen huishoudens (op basis van lopende prijzen)

indexcijfers	1985	1990	1995	1996
Waterschapsomslagen (gebouwd en ingezetenen)	100	128	219	224
Verontreinigingsheffing (huishoudens)	100	122	179	186
Totaal waterschapsbelastingen huishoudens	100	124	167	192

Bron: Indexcijfers op basis van de cijfers uit CBS: «Samenstelling waterschapsbelastingen in 1995 gewijzigd door Waterschapswet», in: Financiële Maandstatistiek 95/5 en 96/6.

Waterschapsomslagen

De opbrengst van de waterschapsomslagen is, behalve als gevolg van het overnemen van taken van andere overheden, gestegen door de toenemende kosten van vooral de taken van waterkering en waterbeheersing (bijvoorbeeld toegenomen investeringen in dijkversterkingen). Daarnaast spelen waterschappen een actieve rol bij de bestrijding van verdroging. Een andere oorzaak van de kostenstijging voor de waterschappen en daarmee van de opbrengsten van de omslag, is gelegen in de aangescherpte eisen met betrekking tot onderhoudsspecie (specie die wordt veroorzaakt door het op diepte houden van waterwegen en vaarwegen).

Verontreinigingsheffing

De opbrengst van de verontreinigingsheffing wordt onder meer gebruikt om afvalwater te zuiveren in afvalwaterzuiveringsinstallaties. De stijging van de opbrengst van de verontreinigingsheffing wordt voornamelijk veroorzaakt door milieumaatregelen.

Sinds de invoering van de WVO op 1 december 1970 is de belasting van het oppervlaktewater met zuurstofbindende stoffen van 40 miljoen inwonersequivalenten (industrie en huishoudens) gedaald tot 7 miljoen inwonersequivalenten. Deze reductie is gerealiseerd door saneringsmaatregelen binnen bedrijven en door vergroting van de zuiveringscapaciteit van communale zuiveringsinstallaties van 5 naar circa 25 miljoen inwonersequivalenten. De lozing van zware metalen door de industrie is van 4700 ton per jaar tot 1000 ton per jaar teruggebracht. Hierdoor is de kwaliteit van het water aanmerkelijk verbeterd, maar het

oppervlaktewater wordt ook vervuild door de luchtverontreiniging en de stikstofproducerende landbouw. De waterschappen zullen tot het jaar 1998 in totaal voor ruim 2 miljard gulden hebben geïnvesteerd in maatregelen om tot de wettelijk verplichte 75% reductie in de zuiveringsinstallaties van fosfaat en stikstof te komen. Tevens wordt diffuse verontreiniging van het oppervlaktewater en de waterbodems aangepakt waarbij het terugdringen van de emissie vanuit de landbouw en het verminderen van het gebruik van geïmpregneerd hout als oeverbeschermingsmateriaal centraal staan. Tenslotte wordt getracht een verwerkingsdoelstelling van 20% van zuiveringsslib te bereiken. De verwerking van zuiveringsslib veroorzaakt hoge kosten, waarbij ingeval van storten ook de afvalstoffenbelasting van het rijk een rol speelt.

4 VERSCHILLEN IN LOKALE LASTEN

Er bestaan aanzienlijke verschillen in de hoogte van de lasten op gemeentelijk niveau en op waterschapsniveau. In dit hoofdstuk zullen de verschillen in de hoogte van de OZB, het rioolrecht en de reinigingsheffingen tussen gemeenten en de verschillen tussen de hoogte van de omslagen en verontreinigingsheffing tussen waterschappen worden geanalyseerd. Hiervoor zijn van 621 gemeenten de gemeentelijke lasten die op huishoudens drukken in kaart gebracht¹.

In paragraaf 4.1 worden de verschillen in de OZB-tarieven en OZB-opbrengsten besproken. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op het verschil in de hoogte van het rioolrecht en de oorzaken daarvan. In paragraaf 4.3 worden de verschillen in de reinigingsheffingen behandeld. Paragraaf 4.4 behandelt de totale gemeentelijke lasten. Paragraaf 4.5 behandelt de verschillen in de waterschapsbelastingen. Paragraaf 4.6 laat een samenvattend beeld van de lokale lasten per woonruimte zien.

4.1 Verschillen in OZB-tarief en OZB-opbrengst

Gemeenten zijn vrij om de hoogte van de OZB-tarieven vast te stellen. Het op basis van de waarde van het onroerend goed gewogen gemiddelde totale OZB-tarief bedraagt in 1996 f 17,87 per f 5000,- waarde (of f 10,72 per f 3000,- waarde; ongeschoond voor riool- en reinigingsrechten die in de OZB-tarieven kunnen zijn opgenomen). De OZB-tarieven verschillen aanzienlijk per gemeente. Tabel 4.1 geeft de frequentieverdeling naar gemeenten van de totale OZB-tarieven per f 5000,- waarde weer.

Tabel 4.1 Frequentieverdeling OZB-tarieven in 1993 en 1996 (aantallen gemeenten)

Bandbreedte OZB-tarief	Percentage gemeenten		Percentage woonruimten 1996
	1993	1996	
tot f 5,-	0,2%	0,0%	0,0%
f 5,- tot f 10,-	13,1%	11,0%	6,1%
f 10,- tot f 15,-	47,3%	42,0%	24,3%
f 15,- tot f 20,-	23,9%	31,1%	32,1%
f 20,- tot f 25,-	10,5%	11,6%	22,0%
f 25,- tot f 30,-	3,1%	2,9%	10,5%
f 30,- tot f 35,-	0,9%	1,0%	3,2%
f 35,- tot f 40,-	0,2%	0,3%	1,8%
boven f 40,-	0,8%	0,1%	0,1%
	100,0%	100,0%	100,0%

¹ De gemeenten Boxtel, Haaren, 's-Hertogenbosch en Sint-Michielsgestel, die betrokken zijn bij de gemeentelijke herindeling in de provincie Noord-Brabant, zijn buiten de analyse gehouden vanwege het ontbreken van correcte gegevens.

Het hoogste totale OZB-tarief per 5000,- waarde bedraagt in 1996 f 44,30 (Reiderland). Het laagste totale tarief bedraagt f 5,10 (Wassenaar).

73% van de gemeenten of 56,4% van de woonruimten (als benadering voor het aantal huishoudens) zit met het tarief in de bandbreedte van f 10,- tot en met f 20,- per f 5000,- waarde (71% van de gemeenten in 1993).

Een verklaring van de verschillen in de OZB-tarieven moet mede worden gezocht in relatie tot de OZB-opbrengst per woning. De verschillen in de OZB-tarieven en in de OZB-opbrengst per woning hebben, naast een scheve verdeling van het Gemeentefonds (de huidige verdeling houdt onvoldoende rekening met de sociale structuur en de centrumfunctie van gemeenten: zie ook paragraaf 4.1.2), vooral de volgende oorzaken:

1. waarde onroerende zaken;
2. gemeentelijk voorzieningenniveau;
3. dekking riool- en/of reinigingskosten.

De oorzaken worden per paragraaf toegelicht.

4.1.1 Waarde onroerende zaken

Het niveau van de lokale lasten uit hoofde van de OZB wordt niet alleen bepaald door de hoogte van de tarieven. De relatie met de waarde is van belang, aangezien de hoogte van de OZB-aanslag wordt bepaald door het product van waarde en tarief. Hierop wordt verderop teruggekomen.

Het volgende voorbeeld laat zien dat verschillen in tarieven en verschillen in de hoogte van de gemeentelijke OZB-lasten per woning niet op één noemer kunnen worden geplaatst.

In Wassenaar is de gemiddelde OZB-opbrengst aan woningen per woonruimte f 361,-. Dit is ongeveer gelijk aan die van de gemeente Zierikzee (f 365,-). Het verschil in tarief is echter fors: f 5,10 per f 5000,- waarde in Wassenaar en f 19,98 in Zierikzee. Dit wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde economische waarde van een woonruimte in Wassenaar f 355 000,(taxatie 1994) bedraagt en in Zierikzee f 99 000,- (taxatie 1995).

De waarde van onroerende zaken verschilt per gemeente. Dit wordt mede veroorzaakt door bijvoorbeeld ligging en kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Door het verschil in waarde moeten gemeenten met een relatief lage waarde van onroerende zaken, een hoger tarief vaststellen om een zelfde opbrengst te verkrijgen als een gemeente met een hoge OZB-waarde (de nieuwe Financiële-verhoudingswet zal hierin verandering brengen; hierop wordt nog teruggekomen).

Verder hanteren de gemeenten tot 1997 (inwerkingtreding Wet WOZ) ten behoeve van de heffing van OZB verschillende waardepeildata. Ook hierdoor bestaan er grote verschillen in de waarden van de onroerende zaken tussen gemeenten. Dat betekent dat een vergelijking van alleen de tarieven op dit moment geen goede afspiegeling is van de gemeentelijke lastendruk voor zover die wordt veroorzaakt door de OZB. Bij het vergelijken van OZB-tarieven van gemeenten moet hiermee rekening worden gehouden. De OZB-tarieven zijn voor het vaststellen van de gemeentelijke lastendruk beter vergelijkbaar op het moment dat alle gemeenten een uniforme peildatum gebruiken, dus vanaf 1997 (overigens moet daarbij worden bedacht dat gedurende het eerste waardetijdvak een aantal gemeenten gebruik maakt van de zogenaamde wetsfictie. Dat wil zeggen dat zij de waardegegevens van 1992, 1993 of 1994 beschouwen als waardegegevens naar de peildatum 1 januari 1995).

Bij een koopkrachtvergelijking van huishoudens tussen verschillende gemeenten wordt uitgegaan van de gemiddelde OZB-opbrengst van woningen per woonruimte. Indien de gemiddelde OZB-opbrengst van woningen per woonruimte wordt vergeleken, wordt er rekening gehouden

met de gemiddelde waarde van de onroerende zaken in de gemeenten. Tabel 4.2 geeft de frequentieverdeling naar de hoogte van de gemiddelde OZB-opbrengst woningen per woonruimte weer in 1993 en in 1996.

Tabel 4.2: Frequentieverdeling OZB-opbrengst per woonruimte in 1993 en in 1996

Bandbreedte OZB-opbrengst woningen per woonruimte (in guldens)	percentage gemeenten		percentage woonruimten in 1996
	1993	1996	
f 100,- tot f 200,-	2,9%	0,3%	0,1%
f 200,- tot f 300,-	19,6%	8,4%	4,7%
f 300,- tot f 400,-	54,0%	39,1%	36,5%
f 400,- tot f 500,-	20,7%	37,7%	40,6%
f 500,- tot f 600,-	2,4%	10,3%	9,6%
f 600,- tot f 700,-	0,0%	3,1%	7,7%
boven f 700,-	0,4%	1,1%	0,8%
	100%	100,0%	100,0%

Gemeenten met een artikel 12-status moeten een beroep doen op hun eigen inwoners. Onder de huidige Financiële-verhoudingswet moeten deze gemeenten tenminste een bedrag van f 600,- per woonruimte aan OZB-inkomsten genereren. Het ziet er thans naar uit dat deze gemeenten onder de nieuwe Financiële-verhoudingswet, in plaats van een bedrag per woonruimte, een OZB-tarief moeten hanteren dat tenminste 40% boven het in de nieuwe Financiële-verhoudingswet gehanteerde rekestarief ligt. Het normtarief voor artikel 12-situaties zou dan f 22,- per f 5000,- waarde zijn. In 1996 hebben 55 gemeenten een tarief dat zich boven deze voorgestelde artikel 12-norm bevindt; dat is ruim 8,5% van alle gemeenten. 44 van deze gemeenten kunnen bij de herverdeling van het Gemeentefonds per 1997 echter rekenen op een hogere algemene uitkering. Van de overige 11 gemeenten ontvangen 3 gemeenten een aanvullende uitkering in het kader van artikel 12 en heeft één gemeente het rioolrecht geïncorporeerd in de OZB-tarieven. Uit deze analyse valt af te leiden dat er derhalve 7 gemeenten (ruim 1%) zijn waarvoor een verklaring voor de hoge tarieven moet worden gezocht in het voorzieningenniveau of in een relatief dure taakuitoefening.

De gewogen gemiddelde OZB-opbrengst woningen per woonruimte bedraagt in 1996 f 431,-. De gemeente Schiermonnikoog heeft de hoogste OZB-opbrengst van woningen per woonruimte (f 1060,-) van geheel Nederland. Het OZB-tarief bedraagt daar f 19,25 maar door het grote aantal vakantiehuisen heeft de gemeente Schiermonnikoog een zeer hoge OZB-opbrengst woningen (f 496 000,-, inclusief recreatiewoningen¹) in verhouding tot haar geringe aantal permanente woonruimten (467). De op één na hoogste OZB-opbrengst woningen per woonruimte bedraagt f 786,- in de gemeente Gennep (overigens ook een toeristische gemeente). De gemeente West-Koggenland heeft de laagste OZB-opbrengst woningen per woonruimte (f 198,-). 77% van de gemeenten heeft een OZB-opbrengst woningen die tussen de f 301,- en de f 500,- per woonruimte bedraagt. Dit komt overeen met 77% van het aantal woonruimten (als benadering van het aantal huishoudens).

4.1.2 Gemeentelijk voorzieningenniveau

Tegenover een hoog lokaal heffingenniveau zou een hoog voorzieningenpeil kunnen staan, dat mede bekostigd wordt uit de gemeentelijke heffingen, en waartoe de burger zich door middel van zijn stemgedrag bereid heeft verklaard. Een verschil in het voorzieningenpeil tussen gemeenten kan aanleiding geven tot verschillen in de gemeente-

¹ Schiermonnikoog heeft veel recreatiewoningen waarover OZB wordt geheven. Deze zitten echter niet in de telling van het aantal woonruimten. Het gemiddeld OZB-bedrag per woonruimte is derhalve relatief hoog.

lijke lasten per woonruimte. Verder bestaan er soms forse verschillen in de gemeentelijke lasten per woonruimte tussen centrum- en randgemeenten. Indien de gemeentelijke lasten per woonruimte (1996) in de centrumgemeente Den Haag en haar randgemeenten Wassenaar, Voorburg en Rijswijk nader worden bekeken, ontstaat het volgende beeld. De gemeentelijke lasten per woonruimte (OZB, reinigingsheffingen en rioolrechten) bedragen in 1996 in de centrumgemeente Den Haag f 1260,-, in de randgemeente Wassenaar f 960,-, in de gemeente Voorburg f 923,- en in de gemeente Rijswijk f 909,-. Deze verschillen worden onder meer veroorzaakt doordat centrumgemeenten vaak een zwakkere sociale structuur hebben en meer (centrum)voorzieningen bezitten dan randgemeenten. Met deze verschillende kosten wordt in het huidige verdeelstelsel van het Gemeentefonds onvoldoende rekening gehouden. Het verdeelstelsel dat met de nieuwe Financiële-verhoudingswet tot stand komt, beoogt hierin verbetering te brengen.

Verder geven kleine gemeenten per inwoner of per woonruimte vaak minder uit aan brandweer, cultuur en recreatie, bijstandsverlening en ruimtelijke ordening en volkshuisvesting dan grote gemeenten. In paragraaf 4.4 worden de gemeenten met meer dan 100 000 inwoners geanalyseerd aan de hand van de totale gemeentelijke lasten.

4.1.3 Dekking riool- en/of reinigingskosten in OZB

Gemeenten mogen de riool- en reinigingskosten volledig doorberekenen via de tarieven aan de burgers. De tarieven voor rioolrechten en reinigingsheffingen zijn landelijk gezien niet kostendekkend. Een groot aantal gemeenten draagt uit de algemene middelen bij aan de verwijdering van vloeibaar en vast huishoudelijk afval. De OZB kan dus mede gebruikt worden om de niet-gedekte kosten van de riolering en de reiniging te bekostigen. In 1996 heffen 44 van de 625 gemeenten (7%) geen rioolrecht. Het rioleringsstelsel wordt bij deze gemeenten in het geheel bekostigd uit de algemene middelen. Bij deze gemeenten zal waarschijnlijk de opbrengst van de OZB van woningen per woonruimte hoger uitvallen vanwege de verrekening van de kosten voor riolering in de OZB-tarieven. Derhalve kunnen vanuit dit oogpunt kanttekeningen worden geplaatst bij de verschillen tussen OZB-opbrengsten woningen per woonruimte per gemeente. Het is beter om de totale gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte (OZB per woonruimte, rioolrecht en reinigingsheffing) te vergelijken. Deze vergelijking van de gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte wordt gemaakt in paragraaf 4.4.

4.2 Verschillen in rioolrechten

Tussen gemeenten bestaan verschillen in de tarieven van de rioolrechten. De meeste gemeenten heffen een aansluitretributie. Enkele gemeenten heffen daarnaast ook nog (of in plaats van een aansluitretributie) een afvoerretributie voor de gebruiker. Het gewogen gemiddelde tarief voor het rioolrecht bedraagt in 1996 f 168,-. Tabel 4.3 geeft de frequentieverdeling naar de hoogte van het rioolrecht weer.

4.3 Frequentieverdeling rioolrecht (gegevens 1996)

Bandbreedte rioolrecht per woonruimte	Percentage gemeenten	Percentage woonruimten
Geen rioolrecht	7,1%	7,6%
f 1,- tot f 50,-	1,6%	0,9%
f 50,- tot f 100,-	9,0%	7,2%
f 100,- tot f 150,-	24,6%	28,3%
f 150,- tot f 200,-	30,3%	33,2%
f 200,- tot f 250,-	17,4%	15,9%

Bandbreedte rioolrecht per woonruimte	Percentage gemeenten	Percentage woonruimten
f 250,- tot f 300,-	6,6%	4,7%
f 300,- tot f 350,-	2,1%	1,2%
boven f 350,-	1,3%	1,0%
Totaal	100,0%	100,0%

In de gemeente Roden is het rioolrecht het hoogst (f 499,-). Het rioolrecht bevindt zich bij 72% van de gemeenten of 77% van de woonruimten (als benadering voor het aantal huishoudens) in de bandbreedte f 100,- – f 250,-. De belangrijkste oorzaken voor de verschillen in het rioolrecht zijn:

1. bekostiging rioolkosten (mate van kostendekkendheid tarieven);
2. lokale omstandigheden.

4.2.1 Bekostiging rioolkosten

De opbrengst van het rioolrecht mag niet meer bedragen dan de werkelijke kosten. Rioolrechten mogen dus maximaal kostendekkend zijn. Wel mag er fondsvorming plaatsvinden voor toekomstig onderhoud en vervanging. Er bestaan tussen gemeenten verschillen in de mate van kostendekkendheid van het rioolrecht. Deze verschillen worden veroorzaakt doordat veel gemeenten een gedeelte van de kosten van de riolering betalen uit de algemene middelen. 44 gemeenten heffen helemaal geen rioolrecht en bekostigen het beheer van het riool uit de algemene middelen. Daarnaast kunnen verschillen worden veroorzaakt door de mate van toerekening van apparaatskosten aan het rioolstelsel. In het Besluit comptabiliteitsvoorschriften 1995 is voorgeschieden dat apparaatskosten zoveel mogelijk moeten worden toegerekend aan de functies. De comptabiliteitsvoorschriften hebben een enigszins globaal karakter en bieden daarom ruimte voor interpretatieverschillen. Die globaliteit is noodzakelijk, omdat organisaties en omstandigheden verschillen. Gelet op het algemene karakter van de rioolrechten, zou een meer eenduidige kostentoerekening ook weinig oplossen. Immers, de kosten die de gemeenten niet uit de rioolrechten zouden bekostigen, worden in het algemeen via de OZB verhaald. Ook de OZB hebben een algemeen karakter, zij het dat de lasten iets anders verdeeld kunnen zijn (de OZB hebben een meer progressief karakter dan de rioolrechten).

Voorts kunnen gemeenten ervoor kiezen om een deel van de opbrengst uit het rioolrecht in een rioleringsfonds te storten voor toekomstige investeringen. Daardoor kunnen grote fluctuaties in tarieven worden voorkomen.

4.2.2 Lokale omstandigheden

Lokale omstandigheden kunnen de oorzaak zijn van verschillen in de rioolkosten. De toestand en leeftijd van het riool en ook de bodemgesteldheid veroorzaken verschillen in de kosten van aanleg en het onderhoud van het riool. Stedelijke gemeenten bezaten relatief veel «oud» riool wat zij dienden te vervangen. In een groot aantal gemeenten is het rioolstelsel in het verleden verwaarloosd. Bij deze gemeenten heeft een inhaalslag plaatsgevonden. Dit heeft geleid tot forse tariefstijgingen.

In gemeenten op veenachtige bodem verzakt het riool eerder dan in gemeenten op zandgrond. Deze gemeenten krijgen extra geld via een verfijning in het Gemeentefonds. Daarnaast verschilt het aantal aansluitingen per meter riool per gemeente. Gemeenten met veel buitengebied zonder aansluiting op het riool hebben (tot nu toe) minder kosten dan

gemeenten met veel aangesloten buitengebieden. Er kunnen dus vele plaatselijke omstandigheden zijn die een verschil in rioolrecht tussen gemeenten kunnen verklaren.

4.3 Verschillen in tarief reinigingsheffingen

Tussen gemeenten bestaan er verschillen in de tarieven van de reinigingsheffing. De gewogen gemiddelde reinigingsheffing voor een meerpersoonshuishouden bedraagt in 1996 f 363,-. Tabel 4.4 geeft de frequentieverdeling weer naar bandbreedte naar de hoogte van de reinigingsheffingen voor een meerpersoonshuishouden. Opgemerkt moet worden dat de verschillen in gemeentelijke afvalstoffenheffingen in 1996 kleiner zijn geworden. De stijging van de heffingen vindt vooral plaats in gemeenten waar het tarief de afgelopen jaren relatief laag was. In gemeenten met relatief hoge tarieven is de stijging minder, of treedt zelfs een daling op.

Tabel 4.4 Frequentieverdeling reinigingsheffingen 1996

Bandbreedte reinigingstarief meerpersoonshuishouden	Percentage gemeenten	Percentage woonruimten
f 100,- tot f 150,-	0,2%	0,1%
f 150,- tot f 200,-	0,8%	0,7%
f 200,- tot f 250,-	3,4%	3,2%
f 250,- tot f 300,-	11,9%	9,6%
f 300,- tot f 350,-	21,9%	33,6%
f 350,- tot f 400,-	30,6%	24,7%
f 400,- tot f 450,-	21,8%	16,8%
f 450,- tot f 500,-	6,8%	8,7%
f 500,- tot f 550,-	2,1%	2,4%
boven f 550,-	0,5%	0,2%
	100,0%	100,0%

In de gemeente Oegstgeest is het tarief van de reinigingsheffing het hoogst (f 568,-) en in de gemeente Asten het laagst (f 110,-). In 87% van de gemeenten of voor 85% van de woonruimten (als benadering van het aantal huishoudens) bevindt het reinigingstarief zich binnen de bandbreedte f 250,- tot f 450,-.

Als belangrijkste oorzaken voor de verschillen kunnen worden onderscheiden:

1. methode van afvalverwijdering;
2. dekking reinigingskosten.

4.3.1 Methode van afvalverwijdering

Afvalverwijdering valt te splitsen in twee delen, afvalinzameling en afvalverwerking. De kosten van afvalverwijdering verschillen per gemeente. Dit hangt nauw samen met het gemeentelijk milieubeleid en de mate van verstedelijking van gemeenten. Tabel 4.5 geeft de kosten weer van afvalinzameling en -verwerking per inwoner in 1993 naar de mate van verstedelijking. De gegevens over 1993 zijn de meest recente.

Tabel 4.5: Kosten afvalinzameling en -verwerking per inwoner in 1993 naar de mate van verstedelijking van de gemeente (in guldens per inwoner)

	ophalen afval	verwerken afval	ophalen en verwerken afval
Nederland	53	58	111
Naar de mate van verstedelijking van gemeenten			
Niet stedelijk	44	47	91
Weinig stedelijk	41	48	89
Matig stedelijk	49	50	99
Sterk stedelijk	55	63	118
Zeer sterk stedelijk	76	84	160

Bron: CBS, Milieustatistieken 1993, blz. 35

De spreiding in de hoogte van de afvalstoffenheffing wordt in hoge mate bepaald door de wijze van eindverwerking, de efficiency van de inzameling en de mate van kostendekkendheid. Het afval van de grote steden werd in 1993 grotendeels al verbrand in tegenstelling tot landelijke gemeenten. Indien de kosten van afvalverwerking per inwoner per provincie in 1993 worden gecombineerd met het percentage gescheiden afvalinzamelende gemeenten per provincie in 1992, dan ontstaat tabel 4.6.

Tabel 4.6: Kosten van afvalinzameling en -verwerking per inwoner in 1993 naar provincie (in guldens per inwoner)

	Kosten afvalinzameling (gld/inw) 1993	Kosten afvalverwerking (gld/inw) 1993	Kosten afvalinzameling en -verwerking	Percentage gescheiden gft-inzamelende gemeenten (1992)
Nederland	53	58	111	42%
Groningen	53	49	102	26%
Friesland	57	82	139	89%
Drenthe	47	48	95	72%
Overijssel	52	51	103	72%
Flevoland	48	23	71	0%
Gelderland	47	50	97	58%
Utrecht	56	77	133	76%
Noord-Holland	63	78	141	69%
Zuid-Holland	65	74	139	37%
Zeeland	42	16	58	4%
Noord-Brabant	39	37	76	27%
Limburg	33	29	62	5%

Bron: CBS, Milieustatistieken 1993, blz. 35.

De provincies Friesland, Utrecht, Noord- en Zuid-Holland hadden in 1993 de hoogste kosten per inwoner bij de inzameling en verwerking van afval. Dit werd veroorzaakt doordat in deze provincies veel gemeenten het gft-afval gescheiden inzamelden. Daarnaast bevinden zich in de randstad veel stedelijke gebieden met hoge inzamelkosten en werd in deze gebieden het meeste afval verbrand. De verwerkingskosten per inwoner zijn in Flevoland en Zeeland het laagst, in deze provincies werd in 1992 dan ook nauwelijks gescheiden afval ingezameld of verbrand.

Als gevolg van uiteenlopende serviceniveaus tussen gemeenten kunnen de tarieven voor inzameling verschillen. Hiervoor is de inzamelrequentie al genoemd. Andere verschillen zijn bijvoorbeeld te vinden in het wel of niet kosteloos ophalen van grof huishoudelijk afval en in de wijze van inzameling van klein chemisch afval.

De regionale verwerkingstarieven lopen uiteen door verschillen in de tarieven van afvalverbrandingsinstallaties en stortplaatsen, en door

verschillen in getroffen milieuvorzieningen. Tabel 4.7 geeft de minimum, maximum en de gemiddelde verwerkingstarieven in 1994 naar verwerkingsmethode weer.

Tabel 4.7: Minimum en maximum verwerkingstarieven voor huishoudelijk afval in 1994 (in gulden per ton)

	Minimum	Maximum	Gemiddeld	Afwijking minimum opzichte van het gemiddelde	Afwijking maximum opzichte van het gemiddelde
Composteertarieven	50,-	104,-	84,-	- 40%	+ 24%
Verbrandingstarieven	117,-	205,-	157,-	- 25%	+ 31%
Storttarieven	20,-	205,-	90,-	- 78%	+ 128%

Bron: Werkgroep Afvalregistratie van AOO: «Afvalverwerking in Nederland 1994». (De tarieven voor verbranding en storten zijn voor huishoudelijk afval).

4.3.2 Dekking reinigingskosten

Er bestaan tussen gemeenten verschillen in de mate van kostendekkendheid. Deze verschillen worden veroorzaakt doordat sommige gemeenten (een gedeelte van) de kosten van de reiniging betalen uit de algemene middelen.

De gemeente Asten met het laagste reinigingstarief (f 110,-) dekt met de opbrengst van de reinigingsheffing maar 32% van de kosten van de reiniging. Bij een kostendeckingspercentage van 100% moet het reinigingstarief in de gemeente Asten f 343,- bedragen, hetgeen niet veel lager is dan het landelijk gemiddelde van f 363,-. Daarnaast hanteren niet alle gemeenten dezelfde mate van kostentoerekening. Het gemiddelde dekkingspercentage van de reinigingsrechten in 1995 en 1996 bedraagt circa 95. Per provincie loopt dit uiteen van gemiddeld 88% in Gelderland tot gemiddeld 99% in Groningen¹.

4.4 Gemeentelijke lasten per woonruimte

De gemiddelde opbrengst van de gemeentelijke lasten per woonruimte bedraagt in 1996 f 962,-; gemiddeld aan OZB f 431,-, aan rioolrechten f 168,- en aan reinigingsheffingen f 363,- per woonruimte. Tabel 4.8 geeft de frequentieverdeling weer naar de gemiddelde hoogte van de gemeentelijke lasten per woonruimte in een gemeente.

Tabel 4.8: Frequentieverdeling gemeentelijke lasten 1996 per woonruimte

Gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte	Percentage gemeenten	percentage woonruimten
tot f 600,-	1,0%	0,8%
f 600,- tot f 700,-	3,2%	1,8%
f 700,- tot f 800,-	11,9%	7,1%
f 800,- tot f 900,-	24,2%	25,7%
f 900,- tot f 1000,-	27,5%	35,3%
f 1000,- tot f 1100,-	19,0%	16,2%
f 1100,- tot f 1200,-	7,6%	7,1%
f 1200,- tot f 1300,-	4,0%	5,5%
boven f 1300,-	1,6%	0,5%
	100,0%	100,0%

¹ Gegevens uit AOO: Rapportage Financiële Aspecten Afvalverwijdering 1995», AOO 96-03.

De gemiddelde gemeentelijke lasten per jaar zijn het laagst in de gemeente Steenberg (f 554,-). De gemeentelijke lasten zijn gemiddelde

het hoogst in de gemeente Schiermonnikoog (f 1609,- vanwege de zeer hoge OZB-opbrengst woningen per woonruimte¹). De gemeente Roden is na Schiermonnikoog de gemeente met gemiddeld de hoogste gemeentelijke lasten per woonruimte (f 1437,-). 82,6% van de gemeenten of 84,3% van de woonruimten (benadering voor het aantal huishoudens) heeft een gemiddelde gemeentelijke lastendruk die ligt tussen de f 700,- en f 1100,- per jaar per woonruimte.

Analyse Club van 100

Het gewogen gemiddelde aan gemeentelijke lasten bedraagt in 1996 per woonruimte f 962,-. In dit verband is het interessant om te bezien of de «club van 100»-gemeenten (27 grote gemeenten met meer dan 100 000 inwoners en provinciehoofdsteden) erg afwijkt van het landelijk gemiddelde. Indien de totale gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte (OZB, riool, reiniging) van deze «club van 100»-gemeenten wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde van de gemeentelijke lasten per woonruimte (f 962,-), dan ontstaat het volgende beeld. 14 van de 27 grote gemeenten (52%) zitten onder het landelijk gemiddelde van de gemeentelijke lasten. Doordat de gemeentelijke lasten in een aantal gemeenten (onder andere Den Haag, Apeldoorn, Zaanstad en Hilversum) fors boven het landelijk gemiddelde liggen, bedraagt het ongewogen gemiddelde van de gemeentelijke lasten van de «club van 100»-gemeenten f 975,- (f 13,- boven landelijk gemiddelde). In bijlage III is de analyse van deze gemeenten opgenomen.

4.5 Verschillen in waterschapsbelastingen

De waterschapsbelastingen zijn de omslagen en de verontreinigingsheffing. De verschillen in de hoogte van de tarieven tussen de waterschappen worden hieronder behandeld.

Verschillen in tarieven waterschapsomslagen

In Nederland zijn circa 80 waterschappen verantwoordelijk voor het waterkwantiteitsbeheer. De kosten van waterbeheersing verschillen aanzienlijk per waterschap. Tussen waterschappen bestaan er daarom grote verschillen in de tarieven van de waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing. Deze verschillen worden veroorzaakt doordat de kosten van waterbeheersing en waterkering aanzienlijk per waterschap kunnen verschillen door de aan- of afwezigheid van dijken, polders en vervuilingbronnen.

De verschillen in tarieven van waterschapsomslagen worden verder vooral veroorzaakt door de volgende drie factoren:

1. het percentage van de kosten dat in de kostentoedelingsverordening aan de onderscheidenlijke belastingplichtige categorieën wordt toegerekend;
2. het vereiste voorzieningenniveau aan waterstaatswerken en de daarvoor benodigde opbrengsten van de omslagen;
3. de belastingcapaciteit: het aantal hectares, waarde-eenheden en het aantal belastingplichtige ingezetenen.

De waterschappen in de provincies Noord- en Zuid-Holland geven het meest uit aan waterbeheersing; de waterschappen in de provincie Drenthe het minst.

De waterschapsomslagen die drukken op de huishoudens zijn de omslag gebouwd en de ingezetenenomslag. Tabel 4.9 geeft de opbrengst van de omslag gebouwd en de ingezetenenomslag per provincie in 1995.

¹ Zie voetnoot op blz. 28.

Tabel 4.9: Opbrengst van omslag gebouwd en ingezetenenomslag per provincie en per woonruimte in 1995

	Aantal woonruimten	Omslag gebouwd	Ingezetenen omslag	Opbrengst Omslag gebouwd per woonruimte	Opbrengst Ingezetenenomslag per woonruimte
	* 1000 (1993)	mIn gld	mIn gld	gld/woonruimte	gld/woonruimte
Groningen	243	17	18	49	74
Friesland	251	21	13	60	52
Drenthe	179	2	2	8	11
Overijssel	493	33	27	47	55
Gelderland	716	33	26	32	36
Utrecht	431	14	9	23	21
Noord-Holland	1087	69	48	44	44
Zuid-Holland	1407	85	58	43	41
Zeeland	158	23	13	101	82
Noord-Brabant	875	32	22	25	25
Limburg	457	32	9	48	20
Nederland	6 297	361	245	40	39

Bron: CBS, (Opbrengst Overijssel inclusief waterschappen die behoren tot de provincie Flevoland)

De omslag gebouwd wordt voor circa 70% toegerekend aan huishoudens. De omslag gebouwd die drukt op huishoudens bedraagt gemiddeld circa f 40,- per woonruimte (bron: Unie van Waterschappen). Gemiddeld bedroeg de ingezetenenomslag in 1995 circa f 39,- per woonruimte. Er bestaan grote verschillen in de hoogte van de omslag gebouwd en de ingezetenenomslag per waterschap. In de provincie Zeeland is de gemiddelde opbrengst van de waterschapsomslagen voor huishoudens het hoogst (f 183,- per woonruimte) en in de provincie Drenthe het laagst (f 19,- per woonruimte). De relatief hoge tarieven in de provincie Zeeland zijn enerzijds te verklaren uit het benodigde hoge voorzieningenniveau en anderzijds uit de relatief geringe belastingcapaciteit van de Zeeuwse waterschappen.

Verschillen in tarief verontreinigingsheffing

De tarieven van de verontreinigingsheffing worden uitgedrukt in tarief per vervuilingseenheid. Als een woonruimte door één persoon wordt bewoond, wordt de aanslag vastgesteld op één vervuilingseenheid (v.e.). Als een woning door twee of meer personen wordt bewoond, wordt de aanslag vastgesteld op maximaal 3,5 vervuilingseenheden (in de praktijk is dit in de meeste gevallen 3 vervuilingseenheden). De tarieven per vervuilingseenheid verschillen per waterschap of provincie. Tabel 4.10 geeft de frequentieverdeling weer van de hoogte van het verontreinigingstarief per vervuilingseenheid naar waterschappen/provincies.

Tabel 4.10: Frequentieverdeling verontreinigingstarief per vervuilingseenheid 1996 naar aantal waterschappen/provincies in de periode 1994 tot 1996

Bandbreedte tarief per vervuilingseenheid	Aantal waterschappen/provincies		
	1994	1995	1996
f 50,- tot f 60,-	2	1	0
f 60,- tot f 70,-	5	4	4
f 70,- tot f 80,-	6	4	4
f 80,- tot f 90,-	8	8	8
f 90,- tot f 100,-	4	7	4
f 100,- tot f 110,-	3	3	5
f 110,- tot f 120,-	1	1	0
f 120,- tot f 130,-	1	1	1
f 130,- tot f 140,-	0	1	1

Bandbreedte tarief per vervuilingseenheid	Aantal waterschappen/provincies		
	1994	1995	1996
Totaal aantal waterschappen en provincies	30	30	27
Gewogen gemiddeld tarief per vervuilingseenheid (in guldens)	78,57	81,84	84,18
Vershil tussen hoogste en laagste tarief per v.e.	74,40	79,20	73,80

In 1996 bedraagt het hoogste tarief f 135,- per v.e. in het waterschap «Het Vrije van Sluis» in Zeeland. Het laagste tarief bedraagt f 61,20 per v.e. in het zuiveringschap Oostelijk Gelderland. Het verschil tussen het hoogste en laagste tarief bedraagt in 1996 f 73,80 per v.e. (1995: f 79,20). Een meerpersoonshuishouden betaalt in 1996 gemiddeld f 253,- aan verontreinigingsheffing, een eenpersoonshuishouden f 84,-.

Verschillen zijn in belangrijke mate te herleiden tot verschillen in:

1. de kosten van het waterkwaliteitsbeheer;
2. de hoeveelheid onrendabel (dunbevolkt) buitengebied;
3. het aantal vervuilingseenheden dat aan de verontreinigingsheffing onderworpen kan worden.

De tabel laat zien dat de laatste twee jaar het gemiddeld tarief per vervuilingseenheid is gestegen, maar tegelijkertijd dat, na een aanvangelijke verhoging van het verschil tussen het hoogste en laagste tarief in 1995, dit in 1996 weer is gedaald.

4.6 Lokale lasten per woonruimte: samenvattend beeld

De gemiddelde jaarlijkse lokale lasten voor een meerpersoonshuishouden bedragen f 1294,- per woonruimte. De gemiddelde gemeentelijke lasten bedragen f 962,- en de gemiddelde waterschapslasten f 332,-.

De gemeentelijke lasten bestaan uit de gemiddelde OZB-opbrengst van woningen (f 431,-), het gemiddelde rioolrecht per woonruimte (f 168,-) en het gemiddelde reinigingstarief per woonruimte (f 363,-).

De waterschapslasten bestaan uit de gemiddelde ingezetenenomslag (1995: f 39,-) per woonruimte, de gemiddelde omslag gebouwd (1995: f 40,-) per woonruimte en het gemiddelde tarief voor de verontreinigingsheffing per (f 253,-).

De gemiddelde jaarlijkse lokale lasten voor een eenpersoonshuishouden bedragen circa f 1016,-. Er zijn twee heffingen waarbij een eenpersoonshuishouding minder betaalt dan de meerpersoonshuishouding. Het reinigingstarief bedraagt dan f 254,- (70% van meerpersoonstarief) en de verontreinigingsheffing f 84,-.

5 LOKALE LASTEN OP INDIVIDUEEL NIVEAU

Dit hoofdstuk behandelt de gemeentelijke lasten op macroniveau en bij individuele situaties. In paragraaf 5.1 wordt de opbrengst van de gemeentelijke heffingen vergeleken met de opbrengst van de rijksbelastingen. Ook worden de veranderingen in de collectieve lastendruk behandeld. In paragraaf 5.2 wordt de individuele lokale lastendruk behandeld aan de hand van vier situaties van huishoudens. Paragraaf 5.3 geeft de gemeentelijke lasten weer in een aantal voorbeeldgemeenten.

5.1 Vergelijking met totale lastenontwikkeling

De opbrengst van de OZB en de gemeentelijke milieuheffingen bedraagt in 1996 circa f 7,6 miljard gulden, dit is 4,8% van de opbrengst van de rijksbelastingen (circa f 160 miljard). Voor het jaar 1990 bedroeg dit ongeveer 3,2%. De collectieve lastendruk (waarin zijn opgenomen de gemeentelijke en de provinciale belastingen en milieuheffingen, alsmede de waterschapsheffingen) is tussen 1990 en 1996 gedaald van 46,1% naar 44,6% van het bruto binnenlands product (BBP). Binnen het totaal van een dalende collectieve lastendruk is het aandeel van de gemeentelijke lasten, voor zover betrokken in de berekening van de collectieve lastendruk, toegenomen van 0,85% BBP in 1990 tot 1,16% BBP in 1996.

Sinds enkele jaren wordt de benadering van de microlasten gehanteerd. Het bovenstaande beeld wordt bevestigd in de microlastenontwikkeling. In de onderstaande tabel is te zien dat voor 1995 en 1996 er bij de categorieën rijksbelastingen en premies volksverzekeringen een lastenverlichting optreedt van f 9,6 miljard en bij de categorie heffingen overige lichamen een lastenverzwaring van f 1 miljard. De lastenverzwaring bij de overige lichamen in 1996 wordt voor ca. f 600 miljoen (structureel f 750 miljoen) veroorzaakt door verhoging van de limiet voor de provinciale opcenten Motorrijtuigenbelasting (MRB). Deze verruiming van het provinciaal belastinggebied gaat gepaard met een even grote daling van de hoofdsom op de MRB en betekent derhalve geen lastenverhoging, maar een lastenverschuiving tussen twee overheidslagen.

Tabel 5.1: Microlastenontwikkeling¹, in miljarden ten opzichte van het voorgaande jaar (is lastenverlichting)

	1995	1996	1996 excl. verschuiving MRB)
Rijksbelastingen	- 2,5	- 2,8	- 2,2
Premies	- 0,7	- 1,8	- 1,8
Overige Publiekrechtelijke Lichamen	+ 0,3	+ 0,7	+ 0,1
Totaal	- 2,9 ²	- 3,9	- 3,9

Bron: Miljoenennota 1996, tabel 3.1.2 deel B, blz. 36.

¹ Microlastenontwikkeling: een verandering in de microlastenontwikkeling is het saldobedrag waarmee de belastingopbrengst verandert als gevolg van belastingmaatregelen dan wel als gevolg van aanwijsbare veranderingen in de systematiek van de premieheffing, alsmede de mutaties in de premie-ontvangsten anders dan uit hoofde van (macro-economische) grondslagmutaties.

² Een deel van de bij Regeerakkoord verwachte lastenverlichting 1995 is reeds in 1994 gerealiseerd. Dit betreft de Ziektewetpremie (f 1,8 miljard). Hiermee rekening houdend bedraagt de totale lastenverlichting 1995 4½ miljard. Gecumuleerd bedraagt de lastenverlichting voor 1995-1996 f 8,6 miljard (inclusief f 1 miljard lastenverzwaring OPL).

Bij de raming van de microlastendruk en voorheen de collectieve lastendruk wordt ook de ontwikkeling van de lokale lasten geraamd. Hierop wordt in de volgende paragraaf teruggekomen.

5.2 Situaties individuele lokale lastendruk (rekenvoorbeelden)

In tabel 5.2 worden de gemeentelijke lasten uitgedrukt in een percentage van het besteedbaar inkomen van vier verschillende huishoudsituaties. Voor elke categorie zijn zowel de lasten bij huur als bij koop in kaart gebracht.

De vier voorbeeldhuishoudens zijn:

- Tweepersonshuishouden op sociaal minimumniveau (zonder

kinderen), het huishouden woont in een woning ter waarde van f 125 000,-;

- Wettelijk minimum loon (WML) huishouden met kinderen, het huishouden woont in een woning ter waarde van f 150 000,-;
- Modaal inkomen met kinderen, het huishouden woont in een woning ter waarde van f 230 000,- (woningbehoefte-onderzoek 1993 van CBS gecorrigeerd voor waardeinstijging);
- Twee keer modaal met kinderen, het huishouden woont in een woning met een waarde van f 280 000,- (woningbehoefte-onderzoek 1993 gecorrigeerd voor waardeinstijging).

Hiervoor was het noodzakelijk een aantal aannamen te maken over de waarde van de woning waar men in woont. Van belang bij de keuze van de woningen is dat er een verschil kan bestaan tussen de werkelijke waarde van een woning en de door een gemeente waar recentelijk is getaxeerd, zal dit verschil beperkt zijn. In gemeenten waarin de laatste taxaties enkele jaren terug hebben plaatsgevonden, kan het verschil tussen de werkelijke waarde en de OZB-waarde aanzienlijk zijn. Gemeenten kunnen naar aanleiding van hogere taxaties de OZB-tarieven neerwaarts bijstellen om een gelijkblijvende OZB-opbrengst te realiseren. Door nu uit te gaan van één waarde per categorie huishouden en te rekenen met een uniform OZB-tarief, ontstaat een gemiddeld beeld waarvan individuele situaties kunnen afwijken. Vanaf 1997 hanteren alle gemeenten een uniforme waardepeildatum.

Om een beeld te geven van de betekenis van een lagere waarde van de woning voor de lokale respectievelijk gemeentelijke lasten in een individuele situatie, is in de volgende tabellen ook het beslag op het besteedbaar inkomen opgenomen bij een 25% lagere waarde.

Overigens kunnen in individuele situaties en tussen gemeenten ook afwijkingen voorkomen als gevolg van eventuele kwietschelding van lokale lasten (zie ook paragraaf 6.6), of als gevolg van afwijkingen van de gemiddelde tarieven voor de OZB, rioolrechten of reinigingsheffingen. Ook de verlening van bijzondere bijstand kan bijdragen aan de financiële positie van huishoudens op minimumniveau¹.

Verder moet worden benadrukt dat er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de veronderstelde relatie tussen besteedbaar inkomen en de waarde van de woning. Zo is op basis van het Woningbehoefte-onderzoek geconstateerd dat er een groep van meer dan 100 000 huishoudens is, behorend tot de doelgroep van het Volkshuisvestingsbeleid, die een zeer hoge huurquote heeft. Deze huishoudens zijn gevestigd in een duurder huurwoning (huur boven f 600,- per maand). Verondersteld mag worden dat de waarde van die huurwoningen aanmerkelijk hoger zal liggen dan f 125 000,-. De OZB voor die groep huishoudens zal dus ook hoger zijn. Daarnaast woont een groep van ongeveer 740 000 huishoudens te goedkoop in verhouding tot het inkomen. De OZB voor deze groep huishoudens zal dus ook lager liggen.

Het gewogen gemiddelde OZB-tarief bedraagt in 1996 voor eigenaren en gebruikers gezamenlijk f 17,87 per f 5000,- waarde. Het OZB-tarief bedraagt voor eigenaren f 9,93 en voor gebruikers f 7,94 per f 5000,- waarde.

Het rioolrecht bedraagt gemiddeld f 168,- per woonruimte. De reinigingsheffing bedraagt gemiddeld f 363,- voor de meerpersoonshuishoudens.

¹ Zie ook het FNV-rapport «Regionale inkomens- en effectenrapportage 1995».

Tabel 5.2: Gemeentelijke lasten en besteedbaar inkomen in 1996

Huishouden	Soort Woning	Waarde woning (gld)	Besteedbaar inkomen (gld)	OZB (gld)	riool- en reinigingsheffing (gld) ³	gemeentelijke lasten (gld)	Gem.-lasten als % van het besteedbaar inkomen	Gem. lasten als % van het besteedbaar inkomen bij een 25% lagere waarde
Soc. minimum zk	Huur ¹	125 000	22 300	199	363	562	2,52%	2,30%
	Eigen ²			447	531	978	4,39%	3,88%
Wettelijk minimum loon mk	Huur ¹	150 000	26 500	238	363	601	2,26%	2,05%
	Eigen ²			536	531	1 067	4,03%	3,52%
Modaal mk	Huur ¹	230 000	38 100	365	363	728	1,91%	1,63%
	Eigen ²			822	531	1 353	3,55%	3,01%
2 x modaal mk	Huur ¹	280 000	60 300	445	363	808	1,34%	1,15%
	Eigen ²			1 001	531	1 532	2,54%	2,12%
Landelijk gemiddeld			38 100	431 ⁴	531 ⁵	962	2,52%	

¹ Eigenaarslasten drukken niet direct op de huurders van een woning. Langs indirecte weg, via de huur, worden eigenaarslasten veelal door huurders betaald. Dit betekent dat indien bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de eigenaarslasten OZB, de gemeentelijke lasten als percentage van het besteedbaar inkomen voor de huurder stijgen.

² Uitgegaan wordt van de situatie dat iemand eigenaar/bewoner is.

³ In een aantal gemeenten worden de rioolrechten alleen geheven van eigenaren, in andere gemeenten alleen van gebruikers en in weer andere gemeenten van eigenaren en gebruikers. In deze tabel is ervan uitgegaan dat alleen eigenaren rioolrecht betalen. Indien ervan wordt uitgegaan dat ook gebruikers betalen (het gemiddelde rioolrecht van f 168,-) dan moeten voor de huursituaties de gemeentelijke lasten als percentage van het besteedbaar inkomen worden bijgesteld met respectievelijk +0,75% (sociaal minimum), +0,63% (WML), +0,44% (modaal) en +0,28% (2x modaal).

⁴ Het hier genoemde gemiddelde is voor gebruikers en zakelijk gerechtigden tezamen.

⁵ Indien wordt geabstraheerd van de rioolrechten (niet alle gebruikers of eigenaren betalen rioolrechten), dan zijn de gemiddelde gemeentelijke lasten f 794,- of 2,08% van het modaal besteedbaar inkomen).

Eerder is aangegeven dat onder de lokale lasten zowel lasten uit hoofde van waterschapsheffingen worden gerekend als lasten uit hoofde van gemeentelijke heffingen.

Om de lokale lasten bij dezelfde vier inkomenssituaties te bepalen zijn de waterschapslasten op de volgende tarieven en waarden vastgesteld (op basis van gemiddelden).

De verontreinigingsheffing bedraagt f 253,- voor een meerpersoonshuishouding.

De ingezetenenomslag bedraagt f 39,- voor elke woonruimte (gemiddelde opbrengst ingezetenenomslag per woonruimte 1995).

De omslag gebouwd bedraagt gemiddeld f 40,- (70% van de gemiddelde omslag gebouwd per woonruimte) en wordt geheven naar de economische waarde van een gebouwd eigendom. De omslag gebouwd wordt alleen bij de eigenaren van de eigen woning in rekening gebracht.

Hierbij moet worden opgemerkt dat bij de inkomenssituaties is uitgegaan van landelijk gemiddelde tarieven voor de OZB en de gemeentelijke milieuheffingen. Het beeld in specifieke gemeenten kan dus afwijken van de gemiddelde situatie. Om deze verschillen duidelijk te maken wordt in paragraaf 5.3 gekeken naar de gemeentelijke lasten in vier gemeenten voor een meerpersoonshuishouden in een eigen woning met een waarde van f 230 000,-.

Tabel 5.3 Lokale lasten en besteedbaar inkomen in 1996¹

Huishouden		Besteedbaar inkomen	Gemeentelijke lasten	Verontreinigingsheffing	Waterschapsomslagen	Lokale lasten	Lok. lasten als % van het besteedbaar inkomen ²	Lok. lasten als % van het besteedbaar inkomen bij een 25% lagere waarde
		(gld)	(gld)	(gld)	(gld)	(gld)		
Sociaal minimum zk	Huur	22 300	562	253	39	854	3,83%	3,61%
	Eigen		978	253	79	1 310	5,87%	5,37%
Wet minimum loon mk	Huur	26 500	601	253	39	893	3,37%	3,15%
	Eigen		1 067	253	79	1 399	5,28%	4,77%
Modaal mk	Huur	38 100	728	253	39	1 020	2,68%	2,44%
	Eigen		1 353	253	79	1 685	4,42%	3,88%
2 x modaal mk	Huur	60 300	808	253	39	1 100	1,82%	1,64%
	Eigen		1 532	253	79	1 864	3,09%	2,67%
Gemiddeld Nederland		38 100	962 ³	253	79 ³	1 294	3,04%	

¹ Zie voetnoten tabel 5.2

² Wanneer voor de huurder rekening wordt gehouden dat de eigenaarslasten OZB en waterschapsomslag via de huur worden doorberekend, betekent dat in feite dat de lokale lasten als percentage van het besteedbaar inkomen voor de huurder grosso modo gelijk zijn (uitgaande van de gekozen veronderstellingen).

³ Inclusief rioolrecht en waterschapsomslagen van eigenaren. Wordt daarvan geabstraheerd, dan zijn de gemiddelde lokale lasten f 1086,- of 2,85% van het modaal besteedbaar inkomen.

Tabel 5.3 bevat een aantal voorbeeldsituaties. Het landelijk gemiddelde beeld ziet er als volgt uit:

Indien de landelijk gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte (f 962,-) worden uitgedrukt in een percentage van het modaal besteedbaar inkomen (f 38 100,-) bedraagt dit ca. 2,5%. 505 gemeenten bevinden zich met hun gemeentelijke lasten op of beneden het gemiddelde niveau van f 962,- per woonruimte.

De gemiddelde lokale lasten bedragen f 1294,- ofwel ca. 3,4% van het modaal besteedbaar inkomen.

Zoals uit voetnoot 1 bij tabel 5.2 blijkt, betalen huurders niet zelf in directe zin de eigenaarslasten, maar zijn de eigenaarslasten vaak opgenomen in de huur en betalen zij dus langs indirecte weg deze lasten.

In de consumentenprijsindex (cpi) dat door het CBS wordt opgesteld en die een input is voor de koopkrachtramingen, is het wegingsaandeel van de lokale lasten, voor zover ze drukken op gebruikers van onroerende zaken, 1,36%. Bij de berekening van de cpi wordt ervan uitgegaan dat de huurders de eigenarenlasten via de huur betalen. De eigenaarslasten van de eigenaren van onroerende zaken zijn in de cpi opgenomen als toegerekende huur. Het uitgangspunt bij het vaststellen van het cpi is dat deze component in dezelfde mate stijgt als de huren.

Bij het verschil tussen de cpi-wegingsfactor van 1,36 en de berekende gemiddelde lokale lasten als percentage van het modaal besteedbaar inkomen, moeten verder de volgende kanttekeningen worden geplaatst:

1. De wegingsaandelen van de cpi zijn uitgedrukt in procenten van de gemiddelde consumptieve bestedingen. In 1990 bedroeg het gemiddelde consumptieve bedrag voor alle huishoudens (gebaseerd op uitkomsten van budgetonderzoek) f 37 584,-. In deze nota wordt uitgegaan van een modaal besteedbaar inkomen. Het modaal besteedbaar inkomen bedroeg in 1990 f 31 728,-. In het hiervoor gaande zijn de lokale lasten uitgedrukt als percentage van het besteedbare inkomen. Dat mag dus niet op één lijn worden geplaatst met de wegingsfactor van de cpi.

2. Indien het wegingsschema van 1990 zou worden uitgedrukt in prijzen 1996, dan bedraagt de wegingsfactor van de lokale lasten 2,14%. De

feitelijke wegingsfactor in 1996 kan van het percentage van 2,14 afwijken als gevolg van ontwikkelingen in de volumesfeer (bijvoorbeeld indien de economische waarde van de woningen gemiddeld is verbeterd, als gevolg van kwaliteitsverbeteringen).

In het voorafgaande is aangegeven dat de lokale lasten als percentage van het modaal besteedbaar inkomen gemiddeld ca. 3,4% bedragen. Indien van de eigenaarsheffingen wordt geabstraheerd, dan bedraagt dit ca. 2,50%. De naar prijsniveau 1996 geactualiseerde wegingsfactor van het cpi bedraagt 2,14%. Dit is echter berekend op basis van de gemiddelde consumptieve bestedingen, terwijl het percentage van 2,50% is gebaseerd op het lagere gemiddelde besteedbaar inkomen. Wanneer daarmee rekening wordt gehouden, kruipen deze percentages naar elkaar toe.

Een resterend verschil kan vervolgens worden verklaard door een verschillende onderzoeksmethodiek (het CBS-resultaat is gebaseerd op een enquête onder 100 000 huishoudens; het resultaat in de nota Lokale lastendruk is gebaseerd op een gemiddelde opbrengst berekend op basis van het aantal woonruimten).

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat de lokale lasten niet adequaat in de cpi zijn betrokken.

Bij de cpi gaat het steeds om gemiddelden. Het CBS maakt op basis van gemiddelden drie consumentenprijsindices: een algemene cpi (voor alle huishoudens, inclusief bijvoorbeeld zelfstandigen), voor werknemersgezinnen met een inkomen boven een bepaald niveau en voor werknemersgezinnen onder datzelfde niveau. Wanneer de prijsontwikkeling wordt bekeken van consumptiepakketten van mensen op sociaal minimumniveau, dan zou deze enigszins kunnen afwijken van de cpi's die het CBS hanteert.

Ramingen versus realisatie

De cpi dient als input voor de koopkrachtramingen. Het is van belang dat bij de vaststelling van het te voeren inkomensbeleid voor komende jaren wordt uitgegaan van zo goed mogelijke ramingen van de lokale lasten.

Hoewel de cpi in het lopende jaar altijd weer wordt vastgesteld op basis van gerealiseerde prijsontwikkelingen, moeten de ramingen van de ontwikkelingen van de lokale lasten voor het eerstvolgende jaar zorgvuldig worden vastgesteld om te voorkomen dat de lokale lasten voor het eerstvolgende jaar op een niet-adequate wijze in het inkomensbeleid worden betrokken. Hoewel de effecten daarvan beperkt zijn (gelet op het geringe aandeel in het totale budget), is dit een punt van nadrukkelijke aandacht geweest.

Om inzicht te verkrijgen in de kwaliteit van de ramingen van de lokale lasten van het Centraal Planbureau zijn de ramingen voor de jaren 1991 tot en met 1996 vergeleken met de CBS-gegevens van de lokale lasten op basis van de begrotingen van de decentrale overheden. Er bleken slechts geringe afwijkingen te zijn.

De ramingen van de lokale lasten van het Centraal Planbureau voor 1997 zijn in nauw overleg met de ministeries van Financiën en van VROM kritisch beoordeeld. De verwachting is dan ook dat ook de ramingen van de lokale lasten voor 1997 een weerslag zijn van de best mogelijke inzichten.

5.3 Voorbeeldgemeenten

In tabel 5.4 worden de gemeentelijke lasten in vier verschillende gemeenten voor een meerpersoonshuishouden met een eigen woonruimte ter waarde van f 230 000,- weergegeven. Daarnaast worden

de gemeentelijke lasten uitgedrukt in een percentage van het modaal besteedbaar inkomen van f 38 100,-.

Tabel 5.4: Gemeentelijke lasten in vier voorbeeldgemeenten in 1996

	Den Haag	Bloemendaal	Alkmaar	Steenbergen
OZB-tarief (per f 5000,-)	29,24	9,46	16,53	8,42
OZB (waarde woning f 230 000,-)	1 345,-	435,-	760,-	387,-
Tarief reinigingsheffing	500,-	406,-	360,-	324,-
Tarief rioolrecht	108,-	0,-	167,-	0,-
Totaal gemeentelijke lasten	1 953,-	841,-	1 287,-	711,-
Percentage besteedbaar modaal inkomen	5,1%	2,2%	3,4%	1,9%

De verschillen in de gemeentelijke lasten bij een huis van f 230 000,- tussen gemeenten zijn groot. Het verschil tussen de gemeente Den Haag en Steenbergen bedraagt ruim f 1200,- (verhouding hoog:laag is 2,75). Wel moet rekening worden gehouden met de verschillen in waarde van onroerende zaken. De verschillen in ligging hebben tot gevolg dat een overigens gelijke woning in de ene gemeente een hogere waarde heeft dan in een andere gemeente. Relatief hoge waarden van onroerende zaken betekenen voor een gemeente dat een lager OZB-tarief kan worden gehanteerd dan indien de waarden relatief laag zijn. Ter illustratie: de gemiddelde waarde van een woning in Bloemendaal bedraagt f 390 000,-, in Den Haag f 112 000,-, in Alkmaar f 115 000,- en in Steenbergen f 137 000,-. De nieuwe Financiële-verhoudingswet houdt bij het vaststellen van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds rekening met de verschillen in belastingcapaciteit die hieruit voortvloeien.

Tabel 5.5 laat de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten in een aantal gemeenten zien. Daarbij is het niveau van de lasten in 1996 vergeleken met het niveau van de lasten in 1990.

Tabel 5.5: Ontwikkeling gemeentelijke lasten (OZB, rioolrechten, reinigingsrechten/afvalstoffenheffing) in een aantal gemeenten in relatie tot het besteedbaar inkomen

	gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte in 1990 ¹	percentage van het modaal besteedbaar inkomen 1990	gemiddelde gemeentelijke lasten per woonruimte 1996 ¹	percentage van het modaal besteedbaar inkomen 1996	stijging lasten als percentage van het besteedbaar inkomen	gemiddelde stijging per jaar als % van het modaal besteedbaar inkomen
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4) - (2)	
Lelystad ²	660,29	1,88%	1262,27	3,31%	1,43%	0,24%
Maastricht	535,97	1,69%	1083,08	2,84%	1,15%	0,38%
Den Haag	670,54	2,12%	1245,64	3,27%	1,15%	0,38%
Dongen	502,80	1,58%	980,25	2,57%	0,99%	0,17%
Apeldoorn	612,19	1,93%	961,46	2,52%	0,53%	0,10%
Nijmegen	618,73	1,95%	930,07	2,44%	0,49%	0,08%
Utrecht	763,87	2,41%	1099,26	2,89%	0,48%	0,08%
Tilburg	593,33	1,87%	847,07	2,22%	0,35%	0,06%

Bron: Belastingoverzicht grote gemeenten 1990, 1993 en 1996, opgesteld door de gemeente Tilburg en opgaven gemeenten.

¹ De gemiddelde lasten zijn berekend door de opbrengsten uit de gemeentelijke heffingen in de desbetreffende gemeente te delen door het aantal woonruimten in die gemeente.

² Voor Lelystad zijn geen gegevens van 1990 beschikbaar. Daarom zijn voor deze gemeente de lasten van 1996 en 1993 vergeleken.

Tabel 5.5 laat zien dat de ontwikkeling van de lokale cq gemeentelijke lasten per gemeente nogal uiteen kan lopen. Enkele mogelijke oorzaken hiervan zijn:

- Een aantal gemeenten is al eerder op duurdere afvalverwerkingsmethoden overgestapt dan andere gemeenten die daardoor een inhaalslag hebben moeten doormaken.
- De financiële positie van een gemeente kan zijn veranderd, bijvoorbeeld als gevolg van de huidige scheve verdeling van het Gemeentefonds.
- Sommige gemeenten hebben hun riool goed onderhouden, terwijl andere gemeenten achterstallig onderhoud moeten plegen of hun rioolstelsel moeten uitbreiden.

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is de verwachting dat de verschillen tussen gemeenten de komende jaren kleiner zullen worden (zie ook tabel 6.1 waaruit blijkt dat deze ontwikkeling thans al gaande is). Dit zal door het kabinet kritisch worden gevolgd.

Uit de tabel blijkt voorts dat in de genoemde gemeenten het beslag van de gemeentelijke lasten op het besteedbare inkomen is toegenomen. Dat is in overeenstemming met een eerdere constatering dat het budgetaandeel van de lokale lasten in 1996 groter is dan in 1990. Daaruit kan overigens niet de conclusie worden getrokken dat het besteedbare inkomen na aftrek van de lokale resp. gemeentelijke lasten in 1996 ten opzichte van 1990 is afgenomen (een stijging van de lasten en van het besteedbare inkomen in gelijke absolute bedragen, bijvoorbeeld door volledige koopkrachtreparatie, leidt ertoe dat de lasten als percentage van het besteedbaar inkomen toenemen).

6 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN EN FLANKEREND BELEID

Of en zo ja in welke mate de lokale lasten in de komende jaren zullen stijgen, valt uiteraard niet op voorhand aan te geven. Het is denkbaar dat gemeenten en waterschappen de opbrengst uit hun heffingen reëel op peil willen houden. Daarnaast kan een volume-effect ontstaan als gevolg van de groei van het aantal woningen en bedrijven (waardetoename). Een volume-effect heeft geen gevolgen voor de lastendruk van individuele huishoudens (tenzij volumestijgingen leiden tot lagere tarieven; dan treedt lastenverlichting op).

Verder blijkt uit onderzoeken van prof. L.G.M. Stevens (Weekblad voor Fiscaal Recht, 25 april 1996) en van de Consumentenbond (gepresenteerd tijdens een VNG-belastingcongres in 1995) dat de ontwikkeling van de OZB-opbrengsten in jaren van hertaxaties nauwelijks verschilt met jaren waarin hertaxaties niet hebben plaatsgevonden. Dat betekent dat gemeenten in het algemeen waardestijgingen corrigeren door tariefverlaging. Er is daarom ook nu geen aanleiding te veronderstellen dat de waardestijgingen per 1997 op zichzelf beschouwd tot lastenverzwaringen zullen leiden. Dat laat overigens onverlet dat op individueel niveau er voordelige of nadelige effecten kunnen zijn. Hierop wordt teruggekomen in paragraaf 6.2.

In een motie van het Kamerlid Remkes c.s. (Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 21) wordt de regering uitgenodigd om de gemeentebesturen in kennis te stellen van de opvatting van de Tweede Kamer dat de hertaxaties in het kader van de Wet waardering onroerende zaken niet tot hogere OZB-inkomsten zouden moeten leiden en daarover zonedig in overleg te treden met de VNG. De VNG heeft, bij brief van 20 mei 1996, haar reactie doen toekomen aan de woordvoerders van de vier grootste fracties in de Tweede Kamer bij de behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet.

De stijging van de gemeentelijke milieuheffingen is de afgelopen paar jaar afgevlakt (de verwachting is evenwel dat het gemiddelde stijgingspercentage per jaar de komende jaren niet wezenlijk verandert). Steeds meer gemeenten zijn overgeschakeld van de goedkopere (inmiddels meestal verboden) vuilstort naar de duurdere vuilverbranding. De ontwikkeling van de milieuheffingen is vooral afhankelijk van toekomstig milieubeleid en van de kosten die daarmee zijn gemoeid en van de uitvoering van reeds ingezet beleid.

De verschillen in de gemeentelijke lasten tussen gemeenten zullen naar verwachting kleiner worden. De toekomstige ontwikkelingen rond de OZB worden besproken in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 wordt ingegaan op tariefdifferentiatie in de OZB. De ontwikkelingen rond het rioolrecht worden behandeld in paragraaf 6.3 en de ontwikkelingen rond de gemeentelijke afvalstoffenverwijdering in paragraaf 6.4. Paragraaf 6.5 toont aan dat de verschillen in hoogte van de woonlasten tussen de grootste gemeenten de afgelopen jaren steeds kleiner zijn geworden. Paragraaf 6.6 gaat in op de waterschapsbelastingen. Paragraaf 6.7 geeft de mogelijkheden tot kwijtscheldingsbeleid weer. Paragraaf 6.8 gaat in op bestaande mogelijkheden van tariefdifferentiatie. In paragraaf 6.9 wordt ingegaan op het overheidstarievenbeleid. Paragraaf 6.10, tenslotte, gaat in op processen in gemeenten en waterschappen die moeten kunnen bijdragen aan een betere kostenbeheersing.

6.1 Ontwikkelingen in het OZB-beleid

Nieuwe Financiële-verhoudingswet

Het streven is erop gericht dat de nieuwe Financiële-verhoudingswet per 1 januari 1997 zal worden ingevoerd. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel aanvaard. De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel inmiddels in behandeling genomen.

De herziene wetgeving moet leiden tot een andere verdeelsystematiek van de algemene uitkering die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen. Bij het vaststellen van de hoogte van de algemene uitkering wordt er rekening gehouden met de belastingcapaciteit uit hoofde van de OZB van gemeenten, zodat de grote verschillen in OZB-tarieven, onder andere tussen stad en rand, in belangrijke mate verminderd kunnen worden. De belastingcapaciteit wordt verdisconteerd door per gemeente een rekestarief van f 15,63 per f 5000,- waardegrondslag van de onroerende-zaakbelastingen toe te passen. De belastingcapaciteit met betrekking tot woningen wordt voor 80% in mindering gebracht op de te ontvangen algemene uitkering. Voor de categorie niet-woningen wordt dat voor 70% gedaan.

Onderzoek Sterks en Allers

Recent onderzoek van Sterks en Allers¹ indiceert dat gemeenten die er in de algemene uitkering op vooruitgaan als gevolg van de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet (voordeelgemeenten) hun OZB-tarieven waarschijnlijk zullen verlagen en de gemeenten die er op achteruitgaan (nadeelgemeenten) hun OZB-tarieven zullen verhogen. «De voordeelgemeenten geven 31% van hun inkomstenstijging terug aan de burger door de tarieven te verlagen; de nadeelgemeenten compenseren hun inkomstendaling voor 29% door tariefverhogingen. De gemeenten die er op achteruitgaan verhogen hun tarieven ongeveer evenveel als de gemeenten die méér krijgen hun tarieven verlagen» (Sterks en Allers, 1996). Uit de resultaten van het onderzoek kan worden afgeleid dat er naar verwachting een convergentie van OZB-tarieven op zal treden. Hierdoor

¹ Onderzoek «Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk» van Sterks en Allers op verzoek van COELO (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden). Schriftelijke enquête onder de 200 grootste gemeenten waar 65% van de geplande herverdeling zal plaatsvinden.

zullen de verschillen in de hoogte van de OZB-tarieven en in de OZB-opbrengst tussen gemeenten kleiner worden.

Het onderzoek geeft aanleiding tot enig optimisme, maar geeft geen garanties. Het betreft immers een onderzoek naar beledenen voorkeuren. De komende gemeentelijke begrotingsvoorbereidingen zullen laten zien in hoeverre de uitkomsten van het onderzoek bewaarheid zullen worden.

Bij de mondelinge behandeling van de Financiële-verhoudingswet hebben verschillende Tweede Kamerfracties aandacht besteed aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor de ontwikkeling van de lokale lastendruk. Dit is tot uitdrukking gebracht in een breed gedragen motie van het Kamerlid Noorman-Den Uyl waarin de regering wordt gevraagd «om een monitor te ontwikkelen die gedurende de invoeringsperiode van de wet registreert en zichtbaar maakt wat de ontwikkeling van de gemeentelijke tarieven en belastingen is op de koopkracht van burgers in de te onderscheiden inkomensniveaus en huishoudens, en op de tarieven van niet-woningen waaronder bedrijven» (Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 14). Deze Nota Lokale lastendruk kan in veel opzichten worden beschouwd als een nulpuntmeting; vooral waar het de categorie woningen betreft.

6.2 Tariefdifferentiatie OZB

Ook bij een gematigde gemeentelijke lastendrukontwikkeling, kan het zo zijn dat er grote verschillen binnen een gemeente optreden. Dat kan gebeuren indien verschillende marktsegmenten voor onroerende zaken verschillende waarde-ontwikkelingen laten zien. Hoewel gemeenten waardestijgingen kunnen corrigeren door tariefverlaging voor de OZB, kunnen zij dit niet gedifferentieerd doen.

Bij motie van het Kamerlid mevr. Noorman-Den Uyl c.s. (Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553, nr. 15) wordt de regering verzocht om, mede met het oog op deze problematiek, voorstellen te doen om tarief-differentiatie tussen woningen en niet-woningen mogelijk te maken, waarbij het ene tarief niet hoger mag zijn dan 120% van het andere tarief. Hoewel een gemeente daarmee nog steeds niet in staat is om de lastendrukverschuiving als gevolg van een zeer uiteenlopende waarde-ontwikkelingen te corrigeren, kan met deze maatregel worden bereikt dat het aandeel van woningen en van niet-woningen in de OZB-opbrengst stabiel blijft.

De benodigde wetgeving is thans in voorbereiding.

Het voorgaande laat onverlet dat de waardeverschuivingen in sommige gemeenten (bijvoorbeeld Utrecht¹) zodanig zijn dat ondanks de bij motie gevraagde tariefdifferentiatiemogelijkheid, er forse lastenverschuivingen tussen woningen en niet-woningen kunnen blijven ontstaan. Ook kunnen binnen de categorie woningen tussen verschillende marktsegmenten verschillende waarde-ontwikkelingen voorkomen. Sommige gemeenten overwegen daarom om extra OZB-inkomsten terug te geven aan de (groepen van) eigen inwoners.

Om gemeenten de mogelijkheid te bieden belastingplichtigen meer geleidelijk naar het nieuwe lastenniveau te laten toegroeien, wordt thans gewerkt aan een wetsvoorstel dat differentiatie volgens de zogenaamde «ingroeivariant» mogelijk moet maken. Deze vorm van tariefdifferentiatie biedt gemeenten de mogelijkheid om forse schoksgewijze lastenstijgingen geleidelijk te doen verlopen. Schoksgewijze lastenstijgingen kunnen ontstaan op momenten van hertaxatie met forse uiteenlopende waarde-ontwikkelingen, bijvoorbeeld tussen verschillende segmenten van de woningmarkt, en bij gemeentelijke herindelingen als de lastenniveaus van de samen te voegen gemeenten moeten worden gelijkgetrokken.

¹ In Utrecht bedraagt de gemiddelde waardestijging 35%. De gemiddelde waardestijging van bedrijven bedraagt gemiddeld 6%; voor woningen is dat 64%.

Over een derde vorm van tariefdifferentiatie, de tariefdifferentiatie naar lokatie, zal het kabinet een besluit nemen naar aanleiding van de werkzaamheden van de taskforce Kansenzones (onder voorzitterschap van mr. drs. L.C. Brinkman).

Bij deze variant kunnen gemeenten op door hen aangewezen locaties tijdelijk afwijkende tarieven hanteren. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan afwijkende tarieven ter stimulering van bedrijfsvestigingen in kansenzones (grote steden).

6.3 Ontwikkelingen rioolbeleid

«In de periode na 1995 zal sprake zijn van een verdere stijging van het rioolrecht. Dit is het gevolg van de intensivering van het rioleringsbeheer door gemeenten» (Kamerstukken II, 1991/92, 19 826, nr.18, blz. 15). Om de kwaliteit van het oppervlaktewater te waarborgen zijn er voorwaarden gesteld aan rioolstelsels. Zo dient de bergingscapaciteit van het riool te worden vergroot en moeten buitengebieden op milieuverantwoorde manieren (aansluiting op riolering of decentraal zuiveren) hun afvalwater lozen. De investeringen die hiervoor nodig zijn, zijn verschillend per gemeente en zijn onder meer afhankelijk van de bodemgesteldheid, de hoeveelheid «oud» riool dat aan vervanging toe is, de benodigde maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en het aantal benodigde aansluitingen in buitengebied. De gemeenten zullen dus fors meer moeten investeren in hun rioolstelsels dan zij tot nu toe hebben gedaan. Dat zal dan naar verwachting leiden tot stijgende rioolrechten. Verder is de verwachting dat de kostendekkendheid van de rioolrechten verder zal toenemen. In het Milieuprogramma 1997–2000¹ wordt de verwachting uitgesproken dat de rioolrechten zullen stijgen tot f 1563 miljoen in 2000 (constante prijs). Dit is een stijging met f 478 miljoen (44) ten opzichte van de begrote opbrengst van het rioolrecht voor 1996.

Gemeenten met veel niet op de riolering aangesloten bebouwing in het buitengebied zullen in verhouding extra moeten investeren in aansluitingen in het buitengebied. In de rioleringsnotitie schrijft de minister van VROM over deze investeringen het volgende: «De kosten die zijn gemoeid met het beëindigen van de lozing door aansluiting op de riolering komen in het algemeen voor rekening van de eigenaar/bewoner van het perceel, gelijk dat ook bij lozingen in de bodem geldt. Daar waar sprake is van het uitbreiden van het gemeentelijk rioolstelsel zullen de kosten gezien de zorgplicht van de gemeenten voor de aanleg van riolering in die gevallen in het algemeen voor rekening van de gemeenten komen» (Kamerstukken II, 1991/92, 19 826, nr. 18, blz. 14). Het op milieuverantwoorde wijze omgaan met het afvalwater in het buitengebied betekent dat voor een deel van de bebouwing uit milieurendementsoverwegingen rioleringsaanleg zal plaatsvinden. Gemeenten met veel buitengebied zullen bij volledige aansluiting op het rioolstelsel fors moeten gaan investeren. Hierdoor zal in deze gemeenten het tarief en de opbrengst van het rioolrecht stijgen.

6.4 Ontwikkelingen reinigingsbeleid

In het milieuprogramma 1997–2000 wordt de opbrengst van de reinigingsheffingen in 2000 geraamd op f 3128 miljoen (stijging ten opzichte van de begrote opbrengst 1996 met f 765 miljoen of 32,4%; (constante prijs). De stijging wordt veroorzaakt door een stijgende kostendekkingsgraad en door stijgende verwerkingskosten van afval. De stijging van de afvalstoffenheffing/reinigingsrechten weerspiegelt vooral de voortschrijdende verschuiving van het storten van afval naar het (duurdere) verbranden. Daarnaast zijn er de gebruikelijke wijzigingen in de

¹ Tweede Kamer, 1996/97, 25 005, nrs. 1–2.

door gemeenten en gemeenschappelijke regelingen verwerkte hoeveelheden afvalstoffen.

Naar verwachting zal de spreiding in de hoogte van de reinigingsheffingen tussen gemeenten de komende jaren afnemen.

Op dit moment zijn alle gemeenten verplicht hun afval gescheiden in te zamelen. Hierdoor zijn de verschillen in de kosten van afvalinzameling tussen gemeenten afgenomen. Door het per 7 december 1995 ingevoerde verbod op het (relatief goedkoop) storten van huishoudelijke afvalstoffen (waardoor deze afvalstoffen alleen nog maar mogen worden verbrand of hergebruikt) alsmede door de intensivering van de gescheiden inzameling (textiel, glas) zal de methode van verwijdering van deze afvalstoffen een meer uniform karakter krijgen. De provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht verschuiven van koploper in de verwerkingstarieven naar het laagste kostenniveau van Nederland. Regio Zuid-Nederland gaat van het laagste naar het hoogste niveau. De oorzaken hiervan zijn dat de verbrandingstarieven van de nieuwe avi's hoger zijn dan van de bestaande afvalverwerkingsinstallaties in de randstad en Gelderland. Daarnaast wordt het (grof) huishoudelijk afval in de randstad al jaren verbrand en het (grof) huishoudelijk afval in het zuiden gestort. Vanaf 1997 zal ook het (grof) huishoudelijk afval in de regio Zuid worden verbrand. Verder zal de spreiding in de reinigingstarieven verder afnemen door afname van het verschil in kostendekkingsgraad tussen gemeenten. De spreiding van de verwerkingstarieven voor (grof) huishoudelijke afval is afgenomen van 55% in 1994 tot 14% in 1996¹.

6.5 Afname spreiding van verschillen woonlasten

De gemiddelde woonlasten van een huishouden uit hoofde van gemeentelijke heffingen bestaan uit de gemiddelde opbrengst uit de OZB (woningen), het rioolrecht en het reinigingsrecht per woonruimte. De gemeente Tilburg publiceert jaarlijks een overzicht van de woonlasten van de grootste gemeenten (meer dan 100 000 inwoners) van Nederland en de provinciehoofdsteden. Aan de hand van deze gegevens kan worden bepaald of de spreiding van de woonlasten de laatste jaren is veranderd. In de analyse zijn alle gemeenten opgenomen die vanaf 1985 of 1990 jaarlijks hun woonlasten bekend maken. Indien men de laagste, de hoogste en het verschil tussen de hoogste en laagste woonlasten uitdrukt in een percentage van het ongewogen gemiddelde van de woonlasten, dan ontstaat tabel 6.1.

Tabel 6.1: Spreiding woonlasten in de periode 1985-1996

	1985	1990	1992	1994	1995	1996
Laagste als percentage van gemiddelde	69%	80%	74%	80%	85%	86%
Hoogste als percentage van gemiddelde	141%	132%	134%	132%	127%	124%
Vershil als percentage van gemiddelde	72%	52%	60%	52%	42%	38%

Het verschil in de hoogte van de woonlasten tussen de grootste gemeenten is de afgelopen jaren steeds kleiner (absoluut en relatief) geworden. Waarschijnlijk heeft eenzelfde afname van de verschillen zich ook voorgedaan in de overige Nederlandse gemeenten. Als gevolg van de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet en door convergentie van de tarieven van de reinigingsheffingen is de verwachting dat de verschillen in gemeentelijke lasten en woonlasten in de toekomst verder zullen afnemen. Een volledig overzicht van de betrokken gemeenten en de

¹ AOO, Rapportage Financiële aspecten afvalverwijdering 1995, AOO 96-03, 18 maart 1996.

hoogte van de woonlasten over de periode 1985–1996 in deze gemeenten is opgenomen in bijlage IV.

6.6 Ontwikkelingen waterschapsbeleid

In het milieuprogramma 1997–2000¹ wordt de verwachting uitgesproken dat de totale opbrengst van de WVO zal toenemen tot f 2407 miljoen in 1999 (constante prijs). Daaruit zullen onder meer aanzienlijke investeringen worden gepleegd in maatregelen om het areaal verdroogde bodem te laten afnemen en voor waterbodemsanering.

6.7 Kwijtschelding

Gemeenten mogen op individuele basis kwijtschelding van de gemeentelijke heffingen verlenen. Inkomensbeleid is primair een taak van de centrale overheid, vandaar dat gemeenten geen categorale kwijtschelding mogen verlenen, maar steeds op individuele basis moeten toetsen of iemand voor kwijtschelding in aanmerking komt. De individuele betalingscapaciteit wordt berekend door het netto besteedbare inkomen te verminderen met de kosten van bestaan. Onlangs is besloten dat de decentrale overheden deze kosten van bestaan mogen stellen op maximaal 95% van de Bijstandsnorm. Tot dusver was dat percentage 90. Is de aldus vastgestelde betalingscapaciteit positief, dan kan 80% hiervan voor belastingbetaling worden opgeëist. De resterende belastingschuld kan worden kwijtgescholden (het voeren van een kwijtscheldingsbeleid is facultatief voor een gemeente of waterschap). Is geen betalingscapaciteit aanwezig, dan kan de gehele belastingschuld worden kwijtgescholden. Door de verhoging van de norm voor de kosten van bestaan tot maximaal 95% van de relevante bijstandsnorm komen meer huishoudens in aanmerking voor kwijtschelding van de lokale lasten. Voor waterschappen gelden dezelfde kwijtscheldingsnormen als voor de gemeenten.

In de nota «De andere kant van Nederland» (Kamerstukken II, 1995/96, 24 515, nr. 2) heeft de regering aangekondigd om, naast andere maatregelen ter bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, met ingang van 1997 de kwijtscheldingsnorm verder te verhogen tot 100%, tenzij een evaluatie van de gevolgen van de verruiming naar 95% tot een andere conclusie zou leiden.

Uit die evaluatie is gebleken dat bij gemeenten die gebruik maken van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid naar verwachting het aantal gehonoreerde verzoeken zal verdubbelen. De derving van inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen zal vertwee- à verdrievoudigen, waartoe gemeenten naar verwachting hun tarieven met gemiddeld 1 à 2 % zullen verhogen.

Het kabinet heeft naar aanleiding van de evaluatie geconcludeerd dat er geen bezwaar bestaat tegen een verdere verruiming naar 100%. Dat standpunt is door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, mevr. Van de Vondervoort, mede namens de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën, bij brief van 1 juli 1996, samen met het evaluatierapport naar de Tweede Kamer gestuurd.

In die gevallen waarin een belastingschuldige niet voor kwijtschelding in aanmerking komt, kan desgewenst wel een betalingsregeling worden getroffen in die zin dat meer betalingstermijnen worden gegund dan waarin de belastingverordening voorziet. Meer in het algemeen hebben de gemeenten overigens veel vrijheid bij het regelen van betalingstermijnen in hun belastingverordeningen. In individuele gevallen kan als uiterste mogelijkheid door een gemeente worden overwogen een belastingschuld oninbaar te verklaren.

¹ Tweede Kamer, 1996/97, 25 005, nrs. 1–2.

6.8 Bestaande vormen van tariefdifferentiatie

Algemeen

De bestaande wetgeving geeft gemeenten verschillende mogelijkheden om de tarieven vast te stellen. De mogelijkheden variëren van puur forfaitaire regelingen tot tarieven gebaseerd op het feitelijk gebruik van door de overheid geboden diensten. Door de heffingsmaatstaf van de milieuheffingen beter te laten aansluiten bij het feitelijk gebruik, worden de te betalen lasten voor de huishoudens in beginsel beïnvloedbaar. De reinigingsheffingen kunnen bijvoorbeeld worden gerelateerd aan de mate waarin afval wordt aangeboden aan de gemeentelijke reinigingsdienst. Bij rioolrechten kan aansluiting worden gevonden bij de hoeveelheid afgevoerd afvalwater. Gemeenten kunnen alsdan door de keuze van de heffingsmaatstaf huishoudens de mogelijkheid geven de lastenstijgingen als gevolg van tariefstijgingen enigszins te beperken door minder water te verbruiken en door minder afval te produceren.

Tariefdifferentiatie naar rioolrecht

De Gemeentewet biedt ruimte voor verschillende mogelijkheden om de tarieven van het rioolrecht vast te stellen. In veel gevallen wordt door gemeenten onderscheid gemaakt tussen heffingsmaatstaven voor gebruikers en voor eigenaren. Bij de keuze van de heffingsmaatstaf van het rioolrecht voor gebruikers van een op de riolering aangesloten woning staat de mate van profijt die de gebruiker heeft, voorop. Bij de heffingsmaatstaf voor de heffing van de eigenaar gaat het om de rioolaansluiting op zich.

Maatstaven voor de heffing van gebruikers kunnen onder meer zijn:

- vast bedrag per aansluiting;
- vast bedrag afhankelijk van het type riolering;
- bedrag afhankelijk van het watergebruik;
- bedrag afhankelijk van de waarde in het economisch verkeer.

Maatstaven voor de heffing van eigenaren kunnen onder meer zijn:

- vast bedrag per aansluiting;
- vast recht gedifferentieerd naar de aard van het eigendom;
- bedrag afhankelijk van de waarde in het economisch verkeer.

De meeste gemeenten hanteren tot nog toe als maatstaf een vast bedrag van eigenaar en/of gebruiker.

Tariefdifferentiatie naar reinigingsheffingen

Gemeenten bezitten verschillende mogelijkheden om tarieven vast te stellen voor de verwijdering van vaste afvalstoffen. In bijna alle gevallen kent de afvalstoffenheffing een vast bedrag als tarief. De meeste gemeenten passen daarnaast een tariefdifferentiatie toe waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen eenpersoons- en meerpersoonshuishouden. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat er een verband bestaat tussen gezinsgrootte en hoeveelheid afval. Er bestaat echter geen financiële prikkel om minder afval te produceren. Een dertigtal, vooral landelijke gemeenten heeft tariefdifferentiatie naar afvalaanbod ingevoerd. Hierbij is de hoogte van de afvalstoffenheffing afhankelijk van het aangeboden afval. Bij een gedifferentieerd tariefsysteem naar gewicht van de aangeboden hoeveelheid afval wordt het meeste recht gedaan aan het principe «de vervuiler betaalt». Tariefdifferentiatie vindt ook plaats naar dure afvalzakken, inzamelrequentie en aantal en grootte van minicontainers. Dergelijke vormen van tariefdifferentiatie kunnen onder

bepaalde omstandigheden leiden tot een andere toedeling van de afvalverwijderingskosten en een verbetering van de gescheiden inzameling van afval.

Tariefdifferentiatie bij verontreinigingsheffing en de waterschapsomslag

Waterschappen differentiëren het tarief van de verontreinigingsheffing naar eenpersoons- en meerpersoonshuishoudens. Eenpersoonshuishoudens betalen de verontreinigingsheffing voor één vervuilingseenheid en meerpersoonshuishoudens voor maximaal 3,5 vervuilingseenheden. Waterschappen differentiëren bij de hoogte van de omslag gebouwd en de omslag ongebouwd. Al naar gelang het belang bij de taakuitoefening van het waterschap kunnen ten aanzien van de onroerende zaken in het waterschapsgebied omslagklassen worden vastgesteld. De waarde dan wel het aantal hectares worden met de omslagklasse vermenigvuldigd. De omslagtarieven worden toegepast over de vermenigvuldigde waarde of over het vermenigvuldigd aantal hectares. Een onroerende zaak die meer dan gemiddeld is gebaat bij de taakuitoefening van het waterschap zal in een omslagklasse kleiner dan één worden ingedeeld. De ingezetenenomslag daarentegen is een vast bedrag per woonruimte.

6.9 Overheidstarievenbeleid

Vanaf 1976 tot 1987 heeft de regering een verscherpt tarievenbeleid gevoerd. Het tarievenbeleid beperkte zich tot de tarieven van leges en retributies. Op de opbrengst van retributies mocht een matige winst worden gemaakt, wat in de praktijk van het toezicht werd uitgelegd als een toegestaan winstpercentage van 25. Voor leges, alsmede voor precariorechten en parkeergelden gold die opbrengstbeperking niet. Een tariefverhoging die de toegestane norm overschreed, werd in dat verband slechts in overweging genomen als kon worden aangetoond dat er financiële tekorten zouden ontstaan die later niet meer konden worden ingehaald. In de praktijk ging de regering er van uit dat de tarieven sterker mochten stijgen, tot een «redelijk te achten niveau», als er een aanzienlijke tariefachterstand bestond of bij te (lage) dekkingspercentages, maar dan wel gefaseerd en in zeer beperkte mate.

Vanaf 1990 mogen de opbrengsten van leges en retributies niet meer dan kostendekkend zijn. Tevens is het toezicht op besluiten tot wijziging van de gemeentelijke belastingverordeningen, voor zover die louter tariefwijzigingen bevatten, gedecentraliseerd naar gedeputeerde staten. Het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen is onlangs afgeschaft.

6.10 Zelfregulering

Aan de beheersing van de lokale cq gemeentelijke lastendruk kan zelfregulering door gemeenten een bijdrage leveren. Essentieel daarvoor is dat de burger bewust is van het voorzieningenniveau en de effectieve en efficiënte productie van de voorzieningen: welke waar krijgt hij en is het waar naar zijn geld.

De instrumenten die hiervoor nodig zijn, zijn bij de gemeenten nog in een stadium van ontwikkeling. Het zogenaamde BBI-proces heeft hiervoor een eerste aanzet gegeven. Het gaat erom instrumenten te ontwikkelen waarin de relatie product-prijs-burger uitdrukkelijk voortdurend (periodiek) wordt getoetst. De visitatie van het Grote Stedenbeleid zoals de zogenaamde G15-gemeenten voor ogen staat, is hiervan een voorbeeld. De gemeentebesturen geven met behulp van dergelijke instrumenten duidelijker en beter rekenschap over de kosten-

batensverhouding van de voorzieningen. Naar verwachting zullen de bedoelde ontwikkelingen zich versterken.

Bij waterschappen is een start gemaakt met het BBP-project (Beleids- en beheersproces waterschappen). Daarmee kunnen waterschappen de taakuitoefening en bedrijfsvoering beter sturen en beheersen en kan de doelmatigheid worden vergroot.

7 ANALYSE EN BELEIDSVOORNEMENS

7.1 Samenvattend

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de collectieve lastendruk tussen 1990 en 1996 is gedaald van 46,1% naar 44,6% BBP. Binnen het totaal van een dalende collectieve lastendruk is het aandeel van de gemeentelijke lasten, voor zover betrokken in de berekening van de collectieve lastendruk, toegenomen van 0,85% BBP in 1990 tot 1,16% BBP in 1996. Ook in absolute zin is de opbrengst van de heffingen van gemeenten en waterschappen de afgelopen jaren aanmerkelijk toegenomen. De Nota Lokale lastendruk geeft de belangrijkste oorzaken van de stijging en de verschillen van de lokale lasten weer.

Stijging lastendruk

Gemeenten

De opbrengst van de gemeentelijke heffingen is toegenomen van f 5,4 miljard in 1990 naar f 9,2 miljard in 1996. 45,7% van de opbrengst in 1996 is afkomstig van de onroerende-zaakbelastingen, bijna 11,7% van de rioolrechten en 25,7% van de reinigingsrechten/afvalstoffenheffing (reinigingsheffingen).

– De stijging van de opbrengst van de rioolrechten werd voornamelijk veroorzaakt door een toename van het aantal heffende gemeenten, door een toename van de kostendeckingsgraad en door milieumaatregelen ten behoeve van het oppervlaktewater. De opbrengst van het rioolrecht zal de komende jaren naar verwachting blijven stijgen. Er zijn investeringen nodig in de bergingscapaciteit en in de uitbreiding van het rioolstelsel. Deze kosten vloeien voort uit centraal milieubeleid.

– De stijging van de opbrengst van de reinigingsheffingen werd voornamelijk veroorzaakt door milieuregelgeving. De wettelijk verplichte gescheiden inzameling van huishoudelijk afval en de strenge milieu-eisen aan de afvalverwerking hebben tot forse kostenstijgingen geleid. Daarnaast is de toegenomen kostendeckingsgraad een oorzaak van de opbrengststijging. De stijging van de reinigingsheffing is de afgelopen jaren afgevlakt. In 1996 betaalt eenderde van de huishoudens evenveel of minder dan in 1995. Daarbij moet evenwel worden aangetekend dat naar verwachting tot het jaar 2000 het huidige gemiddelde jaarlijkse stijgingsniveau niet wezenlijk meer verandert.

– De stijging van de opbrengst van de onroerende-zaakbelastingen is gebaseerd op drie factoren: inflatie, volume-ontwikkelingen en een reële stijging. Als deze stijging, van f 3 miljard in 1990 naar f 4,2 miljard in 1996, wordt gecorrigeerd voor de genoemde inflatie en volume-ontwikkelingen, dan blijkt de reële stijging in de periode 1990–1996 gemiddeld 0,2% per jaar te bedragen. Bij deze gematigde stijging op macroniveau past de kanttekening dat voor individuele burgers de lasten van deze belasting hoger of lager kunnen zijn geweest.

Waterschappen

De opbrengst van de waterschapsbelastingen (waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing van waterschappen en overige decentrale overheden) is toegenomen van f 2 miljard in 1990 naar f 2,9 miljard in 1996, mede als gevolg van het overnemen van taken door waterschappen van andere overheden.

– De opbrengst van de waterschapsomslagen is vooral gestegen als gevolg van de toenemende kosten van waterkering, waterbeheersing, de kosten van bestrijding van verdroging en de verscherpte eisen met betrekking tot onderhoudsspecie.

– De stijging in de opbrengst van de verontreinigingsheffing is mede veroorzaakt door milieumaatregelen ter bestrijding van de hoeveelheid fosfaten en stikstof in het oppervlaktewater, door waterbodemsanering en door slibverwerking.

Verschillen in lastendruk

Gemeenten

In 1996 bedraagt de gemiddelde opbrengst OZB van woningen f 431,- per woonruimte. Het rioolrecht bedraagt gemiddeld f 168,- per woonruimte. Voor de reinigingsheffing is dit f 363,-. In totaal bedragen de gemeentelijke lasten voor een meerpersoonshuishouden gemiddeld f 962,- per woonruimte. Circa 83% van de gemeenten heeft een gemeentelijke lastendruk die ligt tussen de f 700,- en f 1100,- per jaar per woonruimte. De gemiddelde gemeentelijke lasten bedragen ca. 2,5% van het modaal besteedbaar inkomen (f 38 100,-).

Er bestaan grote verschillen in de hoogte van de tarieven van de heffingen van gemeenten. De verschillen in hoogte van de OZB-tarieven worden onder meer veroorzaakt door de huidige scheve verdeling van het Gemeentefonds. Verder worden de verschillen tussen gemeenten vooral veroorzaakt door lokale beleidskeuzen (onder meer ten aanzien van het voorzieningenniveau) en door de wijze van bekostiging van de milieuheffingen. Gemeenten hebben de mogelijkheid om de kosten van afvalstoffenverwijdering en het riool door te berekenen in de tarieven van de reinigingsheffingen en het rioolrecht, maar zij kunnen de kosten ook dekken uit de algemene middelen (waaronder de OZB).

Uit de analyse van het woonlastenonderzoek van de gemeente Tilburg onder de grote gemeenten van Nederland blijkt dat de verschillen in de hoogte van de woonlasten (gemiddelde opbrengst van de OZB, rioolrecht en reinigingsheffingen per woonruimte) van gemeenten die sinds 1985 meedoen aan het woonlastenonderzoek, zijn afgenomen. Verwacht wordt dat de verschillen in de gemeentelijke lasten tussen gemeenten in de komende jaren verder zullen afnemen. De verschillen in de OZB-opbrengst en tarieven per woonruimte zullen naar verwachting afnemen door de nieuwe Financiële-verhoudingswet.

Over de ontwikkeling van het verschil in hoogte van rioolrecht is moeilijk een uitspraak te doen. Enerzijds mag worden verwacht dat het aantal gemeenten met een kostendekkend rioolrecht zal toenemen. Dat draagt bij aan een verkleining van de verschillen. Anderzijds zijn er gemeenten die nog fors moeten investeren, mede door achterstallig beheer. Dit zou kunnen leiden tot een vergroting van de verschillen.

De spreiding in de hoogte van de tarieven van de reinigingsheffingen tussen gemeenten zal de komende jaren afnemen doordat de relatief lage storttarieven worden opgetrokken in de richting van de (hoge) verbrandingstarieven (NMP2 actie N46), doordat als gevolg van het stortverbod van huishoudelijk afval steeds meer afval door de avi's zullen worden verwerkt en door de toenemende kostendekkingsgraad van de reinigingsheffingen.

In algemene zin kan worden gesteld dat voor zover gemeenten te maken hebben gehad met een forse stijging van de lokale milieuheffingen, zij in het algemeen nu de grootste stijgingen achter de rug hebben, terwijl andere gemeenten, die nu nog een inhaalslag voor wat betreft milieumaatregelen te maken hebben, nog een stijging tegemoet kunnen zien.

Waterschappen

Tussen waterschappen bestaan er grote verschillen in de tarieven van de waterschapsomslagen en de verontreinigingsheffing. Deze verschillen zijn in belangrijke mate het gevolg van verschillen in gebiedskenmerken en daarmee in de taken. Deze verschillen, die daarom ook in de toekomst zullen blijven bestaan, komen in de tarieven tot uitdrukking.

De verschillen in omslagtarieven worden voorts vooral veroorzaakt door het percentage van de kosten dat aan de onderscheidenlijke belastingplichtige categorieën wordt toegerekend, door het vereiste voorzieningenniveau aan waterstaatswerken en door de belastingcapaciteit van de waterschappen.

De verschillen in de tarieven van de verontreinigingsheffing worden vooral veroorzaakt door verschillen in kosten van waterkwaliteitsbeheer, de hoeveelheid onrendabel buitengebied en het aantal vervuilingseenheden dat voor de verontreinigingsheffing kan worden aangeslagen.

Gemiddeld bedroegen de ingezetenenomslag en de omslag gebouwd voor huishoudens in 1995 f 79,- per woonruimte. Het tarief voor de verontreinigingsheffing bedraagt in 1996 gemiddeld f 253,- voor een meerpersoonshuishouding en f 84,- voor een eenpersoonshuishouden. De gemiddelde waterschapslasten bedragen circa f 332,- per woonruimte (0,87% van het modaal besteedbaar inkomen).

7.2 Besluitvorming met consequenties voor gemeentelijke bevoegdheden op het terrein van de OZB en voor de hoogte van gemeentelijke milieuheffingen

In het (recente) verleden zijn door regering en Tweede Kamer maatregelen genomen die hebben geleid tot de huidige fiscale bevoegdheden van gemeenten op het gebied van de OZB. Bewust nagestreefde decentralisatie heeft ertoe geleid dat de centrale overheid op afstand staat voor wat betreft toezicht en beheersing van de lokale lasten. De eigen verantwoordelijkheid van gemeenten impliceert dat het Rijk thans geen mogelijkheden heeft (anders dan door middel van wetswijziging) om rechtstreeks in te grijpen in het niveau en de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten.

Voorts hebben regering en Tweede Kamer in een aantal gevallen er bewust voor gekozen om milieu-intensivering door middel van lokale heffingen te bekostigen.

In deze paragraaf wordt beschreven welke besluiten en initiatieven van de regering en de Tweede Kamer hebben geleid tot de bevoegdheden die

gemeenten thans hebben op het terrein van de OZB. Verder wordt aandacht besteed aan door het rijk ingezette beleidsintensiveringen waarbij het besluit is genomen dat deze uit gemeentelijke heffingen moeten worden bekostigd.

Besluiten die buiten het kader van deze nota vallen (waaronder de mogelijkheid van fiscalisering van parkeerboetes) worden hier buiten beschouwing gelaten.

De in het kader van deze nota relevante besluitvorming betreft:

– Aan het eind van de jaren tachtig werd het overheidstarievenbeleid afgeschaft. Daarmee is er, behoudens de wettelijke bepaling dat de retributies niet meer dan kostendekkend mogen zijn, dus ook geen grip van de rijksoverheid meer op de stijging van retributies.

– In het kader van het NMP en NMP2 zijn nieuwe milieumaatregelen aangekondigd. Daarbij is expliciet besloten een deel van de kosten op de burger te verhalen via lokale milieuheffingen. Deze maatregelen zouden leiden tot een substantiële stijging van de lokale heffingen.

In de derde nota Waterhuishouding zijn voor waterschappen beleidsintensiveringen neergelegd.

– De regering stelde in 1989 in het wetsvoorstel limitering OGB, leges en rechten (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nrs. 1–2) voor om een absolute opbrengstlimiet van f 475,- voor over woonruimten geheven OZB en een relatieve limiet in te stellen. Het voorstel van de nieuwe absolute opbrengstlimiet per woonruimte is bij amendement van het lid Van Amelsvoort c.s. door de Tweede Kamer geschrapt (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nr. 10).

– Bij dezelfde gelegenheid werd bij amendement Hermans en van Amelsvoort (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nr. 11) bepaald dat in een gemeente het OZB-tarief voor zakelijk gerechtigden niet mag uitgaan boven 125% van het tarief voor gebruikers.

– Eveneens bij dezelfde gelegenheid werd de mogelijkheid van gemeenten om uit efficiency-overwegingen onroerende zaken beneden een bepaalde waarde vrij te stellen van de onroerend-goedbelastingen beperkt tot onroerend goed beneden een waarde van f 21 000,- (amendement Hummel, Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nr. 12).

– Tevens is toen de matige winstbepaling voor retributies vervallen. Retributies mogen vanaf dat moment ten hoogste kostendekkend zijn.

– In 1995 stuurde de regering een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer waarin het preventieve dubbele toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen (provincie en kroon) werd vervangen door een beperkt provinciaal toezicht. Bij amendement is het toezicht op gemeentelijke belastingverordeningen geheel afgeschaft (amendement Noorman-Den Uyl, Kamerstukken II, 1994/95, 24 051, nr. 9).

– Bij brief van 1 juli 1996 is aan de Tweede Kamer het kabinetsstandpunt kenbaar gemaakt dat de evaluatie van de verruiming van de lokale kwijtscheldingsbevoegdheid geen aanleiding geeft af te zien van een verdere verruiming van de kwijtscheldingsnormen tot 100% met ingang van 1 januari 1997. Indien gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken, leidt dit tot een derving van inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen. Bij volledige compensatie hiervan via de OZB-tarieven betekent dit een verhoging van de OZB-tarieven met gemiddeld 1 à 2 %.

7.3 Conclusies en te nemen stappen

Het kabinet streeft naar een evenwichtige inkomensverdeling, rekening houdend met draagkrachtverschillen. Daarom is een beheerste en gedifferentieerde ontwikkeling van de lastendruk gewenst. Dat geldt zowel ten aanzien van het aandeel van het Rijk daarin, als ten aanzien van het (overigens veel beperktere) aandeel van de decentrale overheden. Het is de verantwoordelijkheid van het Rijk om de ontwikkeling van de totale lastendruk te volgen en deze te betrekken in het te voeren inkomensbeleid. Daarbij zullen op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenten het gemeentelijk minimabeleid, de bijzondere bijstand en het kwijtscheldingsbeleid worden betrokken. Verder is het de verantwoordelijkheid van het Rijk voorwaarden te creëren waarbinnen lokale overheden op verantwoorde wijze beslissingen kunnen nemen over de hoogte van hun belastingtarieven.

Op basis van bestaande wet- en regelgeving hebben lokale overheden in eerste instantie zelf de verantwoordelijkheid om, uiteraard binnen de grenzen van hun mogelijkheden, afwegingen te maken ten aanzien van het wenselijke voorzieningenpeil en burgers en bedrijven niet zwaarder te belasten dan strikt noodzakelijk is.

Omdat op het niveau van de burger en het bedrijf de optelsom van rijkslasten en lokale lasten telt, is het van belang dat de rijksoverheid, de gemeenten en de waterschappen een bijdrage (blijven) leveren aan de beheersing van de collectieve lastendruk. Met inachtneming van de eigen beslissingsbevoegdheden, maar tegelijkertijd met de bereidheid als gezamenlijke overheden verantwoordelijkheid te nemen voor de lastenontwikkeling van de overheid als geheel. Het is bemoedigend dat, hoewel de afgelopen jaren nog steeds een stijging van de lokale lasten is opgetreden, na 1992 de lastenstijging ieder jaar geringer is geweest dan in het voorafgaande jaar.

De nieuwe Financiële-verhoudingswet zal naar verwachting een verkleining tot gevolg hebben van de bestaande verschillen in OZB-tarieven. Het aantal gemeenten met een relatief hoog OZB-tarief, dat nog uitgaat boven de artikel 12-norm, zal naar verwachting afnemen.

Als gevolg van een toenemende mate van kostendekkendheid van de tarieven van gemeentelijke milieuheffingen en de grotere uniformering in afvalverwerking, zullen ook de interlokale verschillen van deze tarieven naar verwachting afnemen.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat als gevolg van bestaande regelgeving nog een stijging van milieuheffingen en waterschapslasten is voorzien. Over de te verwachten stijgingen is bij meerdere gelegenheden gerapporteerd.

Om als gezamenlijke overheden ook in staat te zijn in de toekomst een beleid te voeren met betrekking tot de lastendruk dat past in het rijkskader voor koopkrachtontwikkeling, is het nodig systematisch en meer gepreciseerd dan op dit moment informatie over de inkomenseffecten van overwogen maatregelen in beeld te brengen, zodat deze bij de besluitvorming kan worden betrokken. Ook de spreiding van de inkomenseffecten verdienen in dat verband aandacht. Dat is van belang voor zowel de rijksoverheid als voor de decentrale overheden. Voorts is het van belang dat de ontwikkelingen ten aanzien van de hoogte van de tarieven, de onderlinge verschillen, het lokale kwijtscheldings- en minimabeleid en het bijzondere bijstandsbeleid worden geanalyseerd. Deze monitoring zal in goed overleg tussen verschillende departementen, VNG en Unie van Waterschappen worden uitgevoerd. De uitkomsten, alsmede de achterliggende oorzaken zullen in het kabinet, met de VNG en eventueel met

individuele gemeenten en met de Unie van Waterschappen worden besproken, met het doel om daar waar nodig en gewenst tot aanpassingen in het beleid te komen.

Zonder wettelijke maatregelen zijn er nauwelijks mogelijkheden om rechtstreeks in te grijpen in de tariefstelling door de lokale overheden. De in deze nota aangereikte gegevens en analyses geven ook eerder aanleiding tot een gezamenlijke aanpak van rijksoverheid en decentrale overheden. Desalniettemin is het kabinet via een technische verkenning nagegaan welke mogelijkheden er zouden kunnen zijn om de lastendruk-ontwikkeling op lokaal niveau te beïnvloeden. Deze verkenning is opgenomen in bijlage I bij deze nota.

Thans gaat het kabinet er vanuit dat het mogelijk is resultaat te behalen door de volgende stappen te nemen op weg naar een in omvang beheerste lastendruk met beperkte lokale verschillen.

1. De ten behoeve van deze nota verzamelde gegevens worden beschouwd als nulpuntmeting voor wat betreft de lokale lastendruk. Via jaarlijkse monitoring wordt beoordeeld of er sprake is van een voldoende beheerste lastendrukontwikkeling op lokaal niveau.
2. De nieuwe Financiële-verhoudingswet zal naar verwachting leiden tot een verkleining van tariefverschillen en zal er dus ook toe kunnen leiden dat gemeenten met extreem hoge tarieven hun tarieven neerwaarts bijstellen. Of dit daadwerkelijk gebeurt, zal eveneens bij de monitoring worden gevolgd.
3. In de monitoring worden de effecten van kwijtscheldingsbeleid, bijzondere bijstandsbeleid en minimabeleid afzonderlijk in beeld gebracht. Aan de hand van de resultaten van een thans lopend onderzoek naar de reële besteding van de thans beschikbare middelen voor de bijzondere bijstand zal bezien moeten worden hoe kan worden voorkomen dat actieve gemeenten die zich daadwerkelijk inzetten voor de armoedebestrijding hierbij tegen financiële tekorten oplopen. Over de bevindingen en gevolgen voor de inzet van het instrument van de bijzondere bijstand zal in het voorjaar door het kabinet worden gerapporteerd.
4. Mocht uit de monitoring blijken dat de hiervoor beschreven ontwikkelingen, die naar verwachting zullen leiden tot een verkleining van de verschillen in gemeentelijke heffingen, geen of onvoldoende resultaat hebben, dan zal worden bezien welke aanvullende instrumenten kunnen worden ingezet om alsnog de gewenste gematigde lastendruk-ontwikkelingen en de verkleining van de verschillen te kunnen bereiken.
5. Bij de introductie van nieuw of geïntensiveerd (rijks)beleid worden de gevolgen voor de gemeentelijke uitgaven in beeld gebracht. Om te voorkomen dat als gevolg van dit rijksbeleid de gemeentelijke lasten automatisch stijgen, wordt in dat kader nadrukkelijk de mogelijkheid van een financiële dotatie voor gemeenten overwogen. Aldus worden gemeenten in staat gesteld om, ook met inachtneming van het beginsel «de vervuiler betaalt» en van kostendekkende tarieven, stijging van de totale gemeentelijke lasten als gevolg van nieuw rijksbeleid te voorkomen.
6. Voorts is het van belang dat aan de koopkrachtberekeningen een zo goed mogelijke raming van de lokale lasten ten grondslag ligt. Bij deze ramingen wordt rekening gehouden met de technische inzichten van de desbetreffende departementen.
7. Het kabinet heeft het voornemen om tariefdifferentiatie in de OZB volgens de zogenaamde «ingroeivariant» mogelijk te maken. Deze vorm van tariefdifferentiatie biedt gemeenten de mogelijkheid om forse schoksgewijze lastenstijgingen geleidelijk te doen verlopen. Deze vorm van tariefdifferentiatie wordt mogelijk gemaakt naast de uitvoering van de motie waarin de Tweede Kamer heeft gevraagd om differentiatie tussen woningen en niet-woningen (Kamerstukken II, 1995/96, 24 552 en 24 553,

nr. 15). Met deze laatste vorm van tariefdifferentiatie kunnen lastenverschuivingen als gevolg van verschillen in waardeinstijging tussen beide categorieën enigszins worden gemitigeerd.

8. Om burgers in de gelegenheid te stellen meer dan voorheen het niveau van hun lasten te beïnvloeden, zal worden onderzocht langs welke weg het mogelijk is te bevorderen dat gemeenten op ruimere schaal tariefdifferentiatie gaan invoeren bij de riool- en reinigingsrechten volgens het principe «de vervuiler betaalt». In dat verband kan worden gewezen op het evaluatie-onderzoek tariefdifferentiatie afvalstoffenheffing en op de ontwikkeling van een leidraad «smal waterspoor». Beide zullen naar verwachting nog dit jaar gereed komen.

9. In het komende najaarsoverleg met de VNG en het IPO zal de mogelijkheid worden besproken van preventief begrotingstoezicht op gemeenten waarvan de gemeentelijke heffingen uitgaan boven de norm die aan gemeenten wordt gesteld die een artikel 12-bijdrage hebben aangevraagd of ontvangen.

Het voorgaande vergt wijziging van de Gemeentewet.

10. In dit najaarsoverleg zal tevens van de kant van het kabinet worden aangedrongen op een bestuurlijke afspraak om extra opbrengsten als gevolg van hogere waarderingen in het kader van de Wet WOZ om te zetten in tariefverlaging. Los hiervan kunnen uit andere hoofde mutaties in de OZB resulteren, in het bijzonder als gevolg van de herverdeling van het Gemeentefonds.

In bestuurlijk overleg met de Unie van Waterschappen zal worden nagegaan hoe, gegeven de thans bestaande financieringsstructuur, met de stijging van waterschapslasten kan worden omgegaan.

Zoals gezegd, zijn gemeenten in hoge mate autonoom bij het vaststellen van hun tarieven; de wetgever heeft daar ook als uitgangspunt expliciet voor gekozen. Dat uitgangspunt betekent dan ook dat eventuele veranderingen in de desbetreffende bevoegdheden van gemeenten slechts mogelijk zijn door heroverweging van eerder beleid en door wetswijziging. Met het oog op artikel 2 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 moeten dergelijke maatregelen gepaard gaan met het aangeven van de wijze waarop de financiële consequenties van dergelijke maatregelen door gemeenten kunnen worden opgevangen.

Om een beeld te schetsen van de aard van de maatregelen waaraan gedacht zou kunnen worden, indien de wens van centrale beheersing van lokale lasten zou herleven, is een globale technische verkenning gemaakt van een aantal opties. De verkenning is in zijn uitwerking niet volledig, maar heeft als doel het laten zien van de aard van de effecten in relatie tot de richting van bepaalde soorten maatregelen.

De varianten kunnen in verschillende categorieën worden ingedeeld.

- a. Varianten waarbij van rijkswege maatregelen worden genomen om door absolute limitering van bepaalde belastingen en heffingen de omvang van de lokale lasten te beheersen.
- b. Varianten waarbij van rijkswege maatregelen worden genomen om door limitering van tariefstijgingen van bepaalde belastingen en heffingen de groei van de lokale lasten te beheersen.
- c. Varianten waarbij van rijkswege maatregelen worden genomen om de verschillen in lokale lasten tussen gemeenten en waterschappen onderling te verkleinen.
- d. Varianten waarbij hoger toezicht moet bijdragen aan een beheerste lastendrukontwikkeling.

Ad a.

In deze categorie (absolute limitering) zijn de volgende varianten denkbaar.

I.1 Herinvoering van de absolute limiet voor OZB-tarieven of invoering van een opbrengstlimiet OZB.

I.2 Invoering absolute limiet voor gemeentelijke milieuheffingen.

I.3 Invoering absolute limiet voor een pakket gemeentelijke belastingen/heffingen.

I.4 Invoering absolute limiet voor waterschapsheffingen.

In het algemeen kan bij het stellen van plafonds het volgende worden opgemerkt. Geconstateerd kan worden dat de omvang van het Gemeentefonds is genormeerd. Verder is de omvang van de specifieke uitkeringen voor gemeenten een vaststaand gegeven. Indien zou worden besloten de OZB-inkomsten op enigerlei wijze te limiteren, zonder daarvoor compensatie te bieden via algemene of specifieke uitkeringen, dan is er aan de inkomstenkant in mindere mate een «ventiel» in de vorm van de OZB meer waardoor eventuele financiële druk een uitgang zou kunnen vinden. Limitering van milieuheffingen betekent dat de kosten op een andere wijze moeten worden gedekt.

Indien wettelijke taken blijven bestaan en de mogelijkheid om de kosten op lokaal niveau te dekken, worden weggenomen, dan leidt dit tot een druk op de rijksbegroting.

Verwachte effecten:

Bij limitering van de OZB-tarieven zullen extremen in OZB-tarieven verdwijnen. De limitering van de tarieven kunnen ertoe leiden dat gemeenten in mindere mate de kosten van riool- en/of reiniging uit de

OZB zullen bekostigen. Daardoor zal naar verwachting de kostendekkingsgraad van de milieuheffingen stijgen (bij een 100% kostendekkingsgraad stijgt de opbrengst uit de milieuheffingen met maximaal f 480 miljoen – stand 1996 –).

De regering stelde in 1989 in het wetsvoorstel Wet limitering OGB, leges en rechten (Kamerstukken II, 1988/89, 20 565, nrs. 1–2) voor een absolute opbrengstlimiet van f 475,- voor over woonruimten geheven OZB in te stellen. Dit voorstel is bij amendement van de Tweede Kamer geschrapt. Geïndexeerd naar 1995 zou deze limiet f 594,- hebben bedragen. Indien deze limiet in 1995 van kracht zou zijn geweest, zouden in 1995 8 gemeenten zich boven deze limiet hebben bevonden.

Een limitering van de milieuheffingen tot bijvoorbeeld maximaal 75% kostendekkendheid impliceert dat gemeenten additioneel aan het huidige deel dat zij thans uit eigen middelen betalen (f 480 miljoen) een bedrag van ca. f 380 miljoen niet meer uit milieuheffingen kunnen bekostigen. Bij oplopende kosten neemt dat uiteraard toe. Deze vorm van limitering leidt overigens tot hoge kosten voor handhaving en controle.

Afhankelijk van de belasting waarvoor de limitering zal gelden, betekent dit dat voor die heffing de verschillen tussen gemeenten in hoogte van tarieven kleiner zullen worden. Er kunnen lastenverschuivingen optreden tussen verschillende soorten belastingen (waaronder belastingen die niet of niet alleen op eigen inwoners drukken, zoals de forensenbelasting). Gemeenten worden in een bezuinigingsklem geplaatst (vaak ten koste van het lokale voorzieningenniveau) en zullen naar verwachting eerder een beroep op artikel 12 doen of zullen zich tot het Rijk wenden.

Ten aanzien van de waterschapsheffingen moet worden bedacht dat limitering op gespannen voet staat met het functionele karakter van waterschappen en het daarbij behorende bestuurs- en financieringsstelsel.

Ad b.

In deze variant (beperking groei) zijn de volgende varianten denkbaar:

II.1 Gelimiteerde stijging OZB-lasten.

II.2 Gelimiteerde stijging van het totaal aan gemeentelijke belastingen/heffingen.

Verwachte effecten:

De groei van de lasten blijft binnen vastgestelde grenzen. De milieuheffingen zullen, bij limitering van de OZB-stijging, naar verwachting volledig worden benut (en zullen daardoor met maximaal f 480 miljoen – stand 1996 – stijgen), ten gunste van de OZB-tarieven. De limiet kan als norm gaan werken. Het beroep op artikel 12 zal naar verwachting toenemen en gemeenten zullen zich, eventueel met een beroep op artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet, wellicht eerder tot het Rijk wenden indien de maximale stijging in gemeenten geen gelijke tred houdt met de kostenstijgingen.

Ad c

In deze categorie (verevening van verschillen) zijn de volgende varianten denkbaar:

III.1 Meer centrale bekostiging en minder via lokale heffingen en belastingen.

III.2 Centralisatie van de sturing van afvalstromen.

III.3 Verevening van de verwerkingstarieven tussen provincies

Verwachte effecten:

De verschillen tussen gemeenten worden kleiner, maar mogelijke ondoelmatigheden als gevolg van het uit elkaar halen van beleidsbepaling en tariefstelling, kunnen ervoor zorgen dat het totale niveau van de lasten

hoger wordt. De lokale democratie wordt uitgehold (geldt vooral voor variant III.1).

Indien, ter illustratie, 25% van de huidige opbrengsten van de OZB, riool- en reinigingsrechten en waterschapslasten zouden worden vervangen door centrale bekostiging, dan leidt dat tot een budgettaire en lastendrukverschuiving naar de rijksoverheid van ca. f 2,6 miljard.

Ten aanzien van de waterschapsheffingen moet worden bedacht dat limitering op gespannen voet staat met het functionele karakter van waterschappen en het daarbij behorende bestuurs- en financieringsstelsel.

Ad d

Varianten waarbij hoger toezicht moet bijdragen aan een beheerste lastendrukontwikkeling. Hierbij kan worden gedacht aan:

IV.1 preventief begrotingstoezicht op gemeenten met extreem hoge tarieven.

IV.2 Herinvoering overheidstarievenbeleid.

Verwachte effecten:

Ten aanzien van IV.1: deze maatregel zal bestuurlijke druk genereren op gemeenten met relatief erg hoge tarieven om deze tarieven cq het uitgavenniveau neerwaarts bij te stellen. Als kanttekening hierbij geldt dat voorkomen moet worden dat deze gemeenten eerder een beroep op de collectiviteit van gemeenten (artikel 12) zullen doen.

Ten aanzien van IV.2 zijn de te verwachte effecten gering. Deze optie leidt tot veel bureaucratie en daardoor hoge kosten.

Overige gemeentelijke heffingen**Overige belastingen**

Gemeenten hebben naast de OZB de mogelijkheid om hondenbelasting, toeristenbelasting, forensenbelasting, reclamebelasting, baatbelasting, precariobelasting en parkeerbelasting te heffen.

Deze overige belastingen worden geheven op basis van de profijtgedachte. Daarbij kan de kost- of marktprijs of het ontleende nut dienen als richtsnoer voor de te stellen prijs. Het aandeel van deze overige belastingen is klein (5,2%) in verhouding tot de OZB-opbrengsten.

Hondenbelasting

De hondenbelasting werd in 1848 ingevoerd met als doel het aantal honden te beperken in verband met de openbare veiligheid en de volksgezondheid. De hondenbelasting wordt geheven naar het aantal honden dat wordt gehouden.

Toeristenbelasting

De toeristenbelasting wordt geheven in 339 gemeenten. De toeristenbelasting wordt geheven van degene die gelegenheid biedt tot verblijf aan personen die niet in de Gemeentelijke Basis Administratie zijn opgenomen, dan wel geheven van die persoon zelf.

Forensenbelasting

De forensenbelasting wordt geheven van diegene die niet is ingeschreven in de GBA en gedurende meer dan 90 dagen per jaar een gemeubileerde woning voor zich of zijn gezin beschikbaar houdt of meer dan 90 dagen in de gemeente nachtverblijf houdt.

Reclamebelasting

De reclamebelasting wordt geheven van diegene die openbare aankondigingen doet die zichtbaar zijn vanaf de openbare weg.

Baatbelasting

De baatbelasting wordt geheven van de genothebbende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van een onroerende zaak, welke gebaat is door voorzieningen van openbaar nut welke door of met medewerking van de gemeente zijn of worden getroffen.

Precarierecht of -belasting

Sinds 1 januari 1995 kunnen gemeenten de precariobelasting (voorheen precarierecht) heffen. De precariobelasting kan worden opgelegd voor het hebben van voorwerpen op, onder of boven voor de openbare dienst bestemde gemeentegrond of -water. De belastingplichtige profiteert van de gemeentelijke ondergrond, bijvoorbeeld bij het houden van een terras bij een horecagelegenheid. De opbrengsten komen ten goede aan de algemene middelen. De precariobelasting wordt in 248 gemeenten geheven.

Parkeergeld of -belasting

Sinds de mogelijkheid van fiscalisering van de parkeerboetes is het parkeerrecht een belasting. De parkeerbelasting is een regulerende heffing met een profijtelement. De opbrengsten komen ten goede aan de algemene middelen. De opbrengsten van de parkeerbelasting zijn de laatste jaren aanzienlijk in omvang toegenomen van f 168 miljoen in 1990 tot f 433 miljoen in 1996. De parkeerbelasting wordt in 155 gemeenten geheven.

Overige retributies

Naast de rioolrechten en de afvalstoffenheffing kunnen gemeenten ook andere retributies heffen. Tabel 1 geeft een overzicht van de gemeentelijke retributies met de (begrote) inkomsten. De retributies worden daarna toegelicht.

Tabel 1: Opbrengsten van gemeentelijke retributies (lopende prijzen in miljoen gulden)

	1985	1990	1995	1996	verdeling 1996 %
Rioolrecht	313	542	975	1 078	22,7
Reinigingsrechten/ afvalstoffenheffing	597	831	2 199	2 357	49,6
Verontreinigingsheffing	50	72	77	80	1,7
Precariorecht/belasting	37	103	117	116	2,4
Begrafnisrechten	–	73	102	110	2,3
Bouwleges	145	258	309	331	7,0
Secretarieleges	78	148	180	184	3,9
Parkeergelden/belasting	75	168	344	429	9,0
Marktgeden	–	49	66	66	1,4
TOTAAL	1 295	2 244	4 370	4 753	100,0

Bron: Cijfers 1985, 1990: werkelijke opbrengsten, CBS: «Statistiek der gemeenterekeningen», voor 1985 exclusief begrafenisrechten en marktgeden.

Cijfers 1995 en 1996: «Statistiek der gemeentebegrotingen».

Precariorecht/belasting en de parkeergelden zijn in de loop van de tijd in «belastingen» gewijzigd, maar worden voor de vergelijkbaarheid bij de retributies geplaatst. Ook de verontreinigingsheffing is formeel geen retributie.

Verontreinigingsheffing

De verontreinigingsheffing wordt geheven door de waterkwaliteitsbeheerders. Dit zijn bijna altijd waterschappen, doch ook de gemeente Amsterdam is zo'n waterkwaliteitsbeheerder. De WVO-heffing wordt geheven ter zake van het lozen van afvalstoffen in het oppervlaktewater. Er bestaat voor particuliere huishoudens geen directe relatie tussen de levering van de dienst en de hoogte van de aanslag.

Begrafnisrechten

Begrafnisrechten worden opgelegd op basis van artikel 229 van de Gemeentewet. Zij worden geheven ter zake het begraven maar ook ter zake van andere door de gemeente verrichte diensten zoals het onderhouden van graven. Zij worden in 516 gemeenten opgelegd.

Bouwleges en secretarieleges

Leges worden geheven op basis van artikel 229 van de Gemeentewet. Leges zijn vergoedingen voor diensten van administratieve aard door of vanwege het gemeentebestuur verleend. De secretarieleges worden in alle gemeenten geheven. Twee gemeenten heffen geen bouwleges.

Marktgelden

Marktgelden worden geheven om de kosten van schoonhouden en opruimen na de markt te verhalen als vergoeding voor het gebruik van de gemeentegrond. Marktgelden worden in 509 gemeenten geheven.

Overzicht OZB-opbrengst en milieuheffingen per woonruimte in 1996 van grote gemeenten

Gemeenten	tarief rioolrecht	Reinigings- heffing tarief	OZB-opbrengst per woonruimte	Totaal
Amsterdam	192,-	325,-	375,-	882,-
Rotterdam	180,-	326,-	400,-	906,-
Den Haag	108,-	500,-	653,-	1 261,-
Utrecht	229,-	309,-	453,-	991,-
Eindhoven	215,-	307,-	415,-	937,-
Enschede	145,-	354,-	473,-	972,-
Groningen	109,-	339,-	469,-	917,-
Den Bosch	99,-	99,-	99,-	99,-
Tilburg	128,-	293,-	384,-	805,-
Apeldoorn	110,-	521,-	492,-	1 123,-
Haarlem	140,-	393,-	482,-	1 006,-
Enschede	144,-	354,-	473,-	972,-
Nijmegen	185,-	231,-	562,-	978,-
Arnhem	0,-	457,-	424,-	881,-
Zaanstad	236,-	400,-	550,-	1 186,-
Breda	143,-	348,-	440,-	931,-
Maastricht	235,-	313,-	542,-	1 090,-
Leiden	202,-	302,-	614,-	1 118,-
Dordrecht	163,-	338,-	387,-	887,-
Amersfoort	0,-	417,-	652,-	1 069,-
Zoetermeer	0,-	286,-	627,-	912,-
Almere	111,-	359,-	413,-	883,-
Haarlemmermeer	136,-	360,-	379,-	875,-
Zwolle	139,-	366,-	411,-	916,-
Deventer	200,-	444,-	409,-	1 053,-
Helmond	177,-	242,-	504,-	923,-
Hengelo	167,-	366,-	440,-	973,-
Leeuwarden	116,-	295,-	458,-	869,-

Woonlasten per woning in 23¹ «Club van 100»-gemeenten over de periode 1985–1996

De woonlasten per woning is de gemiddelde opbrengst van OZB, rioolrecht en reinigingsheffingen aan woningen.

	1985	1990	1992	1994	1995	1996
Amsterdam	416,-	489,-	606,-	802,-	841,-	864,-
Rotterdam	535,-	573,-	724,-	849,-	909,-	980,-
Den Haag	494,-	671,-	772,-	1 195,-	1 195,-	1 245,-
Utrecht	694,-	764,-	970,-	1 090,-	1 086,-	1 099,-
Eindhoven	441,-	475,-	550,-	723,-	852,-	960,-
Groningen	397,-	528,-	670,-	809,-	807,-	987,-
Tilburg	621,-	593,-	693,-	785,-	824,-	847,-
Apeldoorn	507,-	612,-	741,-	834,-	984,-	961,-
Haarlem	555,-	633,-	740,-	866,-	982,-	965,-
Enschede	622,-	600,-	722,-	863,-	930,-	1 032,-
Nijmegen	514,-	619,-	714,-	882,-	904,-	930,-
Arnhem	441,-	502,-	605,-	761,-	806,-	933,-
Zaanstad	742,-	769,-	995,-	1 135,-	1 209,-	1 157,-
Breda	537,-	613,-	729,-	901,-	905,-	957,-
Maastricht	387,-	536,-	767,-	917,-	1 033,-	1 083,-
Leiden	562,-	540,-	858,-	978,-	1 023,-	1 072,-
Dordrecht	556,-	589,-	700,-	840,-	848,-	893,-
Haarlemmermeer		576,-	671,-	959,-	996,-	988,-
Zwolle		551,-	720,-	822,-	844,-	966,-
's-Hertogenbosch	504,-	542,-	657,-	863,-	932,-	gg
Heerlen	461,-	552,-	693,-	887,-	900,-	984,-
Leeuwarden	363,-	570,-	792,-	906,-	913,-	924,-
Hilversum	705,-	769,-	938,-	1 088,-	1 141,-	1 232,-
Ongewogen gemiddelde	526,-	595,-	740,-	902,-	952,-	1 003,-
Laagste	363,-	475,-	550,-	723,-	806,-	864,-
Laagste in % van gemiddelde	69%	80%	74%	80%	85%	86%
Hoogste	742,-	787,-	995,-	1 195,-	1 209,-	1 246,-
Hoogste in % van gemiddelde	141%	132%	134%	132%	127%	124%
Vershil hoogste-laagste	379,-	312,-	445,-	472,-	403,-	382,-
Vershil h-l in procenten van het gemiddelde	72%	52%	60%	52%	42%	38%

Bron: Belastingoverzicht grote gemeenten: 1985, 1990, 1992, 1994, 1995, 1996.

¹ In verband met het niet beschikbaar zijn van gegevens in oudere jaren, zijn vier gemeenten uit het belastingoverzicht niet in deze tabel opgenomen.