



Lokale lasten en democratie

Auteur(s):

Allers, M.A.

Haan, J. de

Sterks, C.G.M.

De auteurs zijn verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen; Allers en Sterks tevens aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). In dit artikel wordt slechts een selectie van de onderzochte factoren besproken. Voor meer informatie wordt verwezen naar M.A. Allers, De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk. rapport 98-1, COELO Groningen (<http://www.eco.rug.nl/COELO>).

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4194, pagina 190, 12 maart 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

politieke, economie

Burgers hebben wel degelijk invloed op de gemeentelijke belastingheffing. Hoe groter de macht van linkse partijen, hoe hoger de belastingdruk. Ook afwenteling op niet-inwoners leidt tot een hogere lastendruk.

Het functioneren van de lokale democratie is in discussie. De lage opkomst bij de recente Provinciale-statenverkiezingen doet bijna vergeten dat ook de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen nog steeds dalende is. Er lijkt sprake van onverschilligheid ten opzichte van de lokale democratie. Is dit terecht? Dit artikel probeert de werking van de lokale democratie te 'meten' aan de hand van de stem die de lokale kiezer heeft in de hoogte van de lokale belastingdruk. Het sluit mooi aan bij het artikel van Wassenaar in dit zelfde nummer, dat de invloed van de kiezer op de lastenverdeling binnen gemeenten onderzoekt.

Lastendruk en democratie

Beleid gericht op een hoger lokaal voorzieningenniveau zal uit de algemene middelen moeten worden bekostigd en zal doorgaans tot belastingverhoging leiden. Bij minder voorzieningen kunnen de belastingen omlaag. Zo ontstaat een duidelijke relatie tussen belastingdruk en voorzieningenniveau. Doordat de ene gemeente efficiënter zal werken dan de andere is er overigens geen direct verband. Als de burger het niet eens is met de keuze voor een bepaald voorzieningenniveau en bijbehorende belastingdruk, kan hij dit in zijn stemgedrag tot uitdrukking brengen. De vraag die we in dit onderzoek willen beantwoorden is of dat zin heeft. Leidt anders stemmen tot een andere belastingdruk?

Hiertoe zijn we nagegaan van welke factoren de gemeentelijke belastingdruk afhankelijk is. Ons onderzoek richt zich op politieke factoren, maar om te voorkomen dat de invloed van andere factoren abusievelijk aan politieke variabelen wordt toegeschreven, worden zij zoveel mogelijk in de analyse meegenomen. Wanneer linkse gemeenten bijvoorbeeld een zwakke sociale structuur hebben en hiervoor onvoldoende worden gecompenseerd via het gemeentefonds, wordt een hoge belastingdruk in die gemeenten anders ten onrechte aan politieke factoren toegeschreven.

Omdat de gemeentelijke belastingopbrengst voor 95% van de onroerende-zaakbelasting (OZB) afkomstig is, beperken we ons tot deze belasting. Het onderzoek heeft betrekking op het jaar 1996; lang genoeg na de gemeenteraadsverkiezingen van 1994 voor partijen om hun invloed te kunnen doen gelden, en net voor de invoering van de nieuwe verdeelsleutel voor het gemeentefonds. Door middel van meervoudige regressie-analyse is het verband nagegaan tussen de OZB-opbrengst per inwoner (de belastingdruk) en de onderzoeksvariabelen. Al snel bleken de vier grote steden en de vijf waddengemeenten een sterk afwijkend beeld te vertonen. Daarom zijn zij verder buiten het onderzoek gehouden.

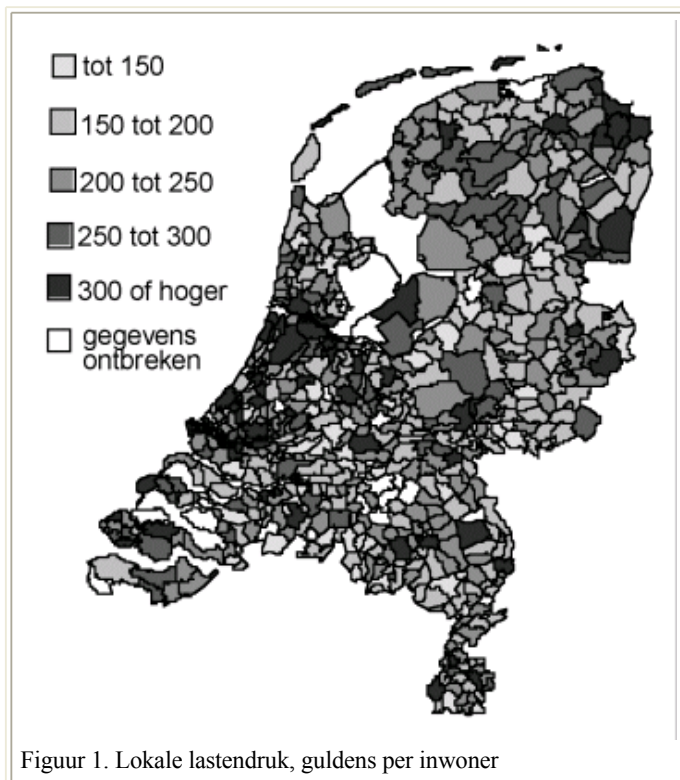
Een maatstaf voor politiek

Politieke kleur kan het beleid beïnvloeden via de raad en via het college. De gemeenteraad heeft formeel het laatste woord, maar er zijn aanwijzingen dat de macht van het college de laatste jaren is toegenomen, waardoor de raad meer in een toezichtrol is terechtgekomen. Daarom is tevens nagegaan hoe de machtsverhouding in de praktijk ligt.

De politieke kleur van raad en college (de burgemeester is als niet-gekozen buiten beschouwing gelaten) varieert van rechts (alle zetels worden bezet door rechtse partijen) tot links (alleen linkse partijen). PvdA, D66, GroenLinks en SP zijn tot de linkse partijen gerekend; CDA, VVD, RPF, GPV, SGP, CD en CP86 tot de rechtse partijen. Binnen de kampen is geen onderscheid gemaakt naar mate van links- of rechtsheid. Een zetel van GroenLinks weegt even zwaar als een zetel van D66. Lokale partijen zonder een duidelijke rechtse of linkse signatuur worden als neutraal beschouwd. Hun invloed is zeker niet verwaarloosbaar: zij bezetten samen 21% van de raadszetels. Als het aantal linkse en het aantal rechtse zetels elkaar in evenwicht houden, of als er alleen ongebonden lokale partijen in het college of in de raad zitten, dan is de kleur neutraal. Zo wordt met kleurvariabelen de mate van 'linksheid' gemeten.

Politieke kleur telt

De belastingdruk varieerde in de onderzochte gemeenten van f 93 tot f 527 per inwoner (zie [figuur 1](#)); het gemiddelde bedroeg f 217. In de regressie-analyses wordt deze belastingdruk verklaard uit een groot aantal variabelen. Hieronder bespreken we eerst verschillende politieke factoren die de belastingdruk beïnvloeden. Daarna komen enkele factoren aan bod die niet-politiek zijn.



Kleur gemeenteraad

Om te beginnen hebben we als politieke variabele een maatstaf voor de kleur van de gemeenteraad genomen. Deze blijkt van invloed op de belastingdruk: hoe linkser de raad, hoe hoger de lasten (bovenste regel [tabel 1](#)). Hetzelfde geldt voor de variabele die het verschil aangeeft tussen de kleur van het college en dat van de raad (ofwel het electoraat): als het college linkser is dan de raad is de belastingdruk hoger. Het college blijkt rekening te houden met de voorkeuren van de raad: het komt de raad gemiddeld genomen voor een kleine 80% tegemoet. Wethouders kijken goed naar de preferenties van het electoraat, maar voegen daar wel een bescheiden eigen accent aan toe.

Tabel 1. Invloed van politieke factoren

gebeurtenis	stijging lokale lasten
	f
geheel rechtse raad vervangen door geheel linkse raad	+98
één collegepartij extra	-7

Invloed grote partijen

We kunnen de belastingdruk ook verklaren door niet te kijken naar de gemiddelde kleur van de raad, maar naar de aandelen van de vier grote partijen in de raad. Naar verwachting gaat een groot aandeel van PvdA en D66 samen met een hoge belastingdruk, en een groot CDA-aandeel met een lage belastingdruk. De invloed van de D66 is overigens iets minder significant. Het aandeel van VVD-raadsleden blijkt nauwelijks significant (eerste kolom [tabel 2](#)).

Tabel 2. Invloed van een toename van de macht van individuele partijen op de hoogte van de lokale lasten

	in raad	in college
	f	f
toename CDA-aandeel met 1%-punt	-0,58	-0,51
toename PvdA-aandeel met 1%-punt	+0,50	+0,48
toename VVD-aandeel met 1%-punt		-0,38
toename D66-aandeel met 1%-punt	+0,57	+0,44

Het verband tussen de belastingdruk en de greep die de vier grote partijen hebben op de wethouderszetels levert vier significante coëfficiënten op met de verwachte tekens. Eventuele twijfels over de linksheid van D66 of de rechtsheid van het CDA worden weggenomen. Ook de VVD doet nu mee (tweede kolom [tabel 2](#)).

Invloed kleine partijen

Ook de kleine partijen zijn in een aanvullende analyse onderzocht. Doordat deze echter in relatief weinig gemeenten een rol van betekenis spelen, is hun invloed in de meeste gevallen niet waarneembaar. Uitzonderingen zijn RPF (zowel in raad als college) met een duidelijk lagere belastingdruk, en GroenLinks (raad) met een hogere belastingdruk. Het aandeel van de ongebonden lokale partijen, als één geheel beschouwd, vertoont geen verband met de belastingdruk.

Invloed aantal partijen

Het aantal coalitiepartijen heeft een neerwaartse invloed op de belastingdruk. Eén partij extra in het college betekent globaal een belastingdruk die per inwoner f 7 lager is (tabel 1). Een mogelijke verklaring is dat grotere coalities door onderlinge concurrentie minder krachtig zijn en daardoor moeilijk impopulaire maatregelen als belastingverhogingen kunnen doorvoeren. Wel blijft voorzichtigheid geboden, doordat er in gemeenten met veel wethouderszetels grotere coalities mogelijk zijn dan in andere.

Afwenteling

Ook verschillende niet-politieke factoren blijken van invloed op de belastingdruk. In tabel 3 zijn slechts de belangrijkste opgenomen.

Tabel 3. Invloed van niet-politieke factoren op de lokale lastendruk

factor	stijging lokale lasten
	f
algemene uitkering per inwoner één gulden hoger	+0,10
gemeente heeft artikel 12-status	+58
gemiddeld huishoudinkomen f 1000 hoger	+3
gemiddeld huishoudvermogen f 1000 hoger	+0,20
aantal inwoners 1000 hoger	+0,50
waarde woningen f 1000 hoger	+0,38
aandeel woningen met huursubsidie 1%-punt hoger	+2

Uitkering Gemeentefonds

Voor elke gulden die de algemene uitkering per inwoner hoger is, ligt de OZB-opbrengst een dubbeltje hoger. Voor elke gulden die gemeenten volgens de herziene Financiële-verhoudingswet tekort kwamen wordt 15 cent extra belasting geheven¹. De scheefheid van de verdeling van de algemene uitkering wordt kennelijk grotendeels gecompenseerd door lagere uitgaven. Deze uitkomst geeft steun aan de opvatting dat de nieuwe Financiële-verhoudingswet beter rekening houdt met de behoeftverschillen tussen gemeenten dan de oude wet. Als een gemeente een artikel-12 status heeft (onder financiële curatele van het rijk staat), ligt de belastingdruk 58 gulden hoger.

Inkomen en aantal inwoners

Naarmate de inwoners gemiddeld een hoger inkomen en een hoger vermogen hebben, ligt ook de belastingdruk wat hoger. Minder vanzelfsprekend is de uitkomst dat de belastingdruk toeneemt met het aantal inwoners. Per duizend inwoners extra ligt de OZB-opbrengst per hoofd twee kwartjes hoger.

Waarde woningen

Als de waarde van woningen per inwoner f 1000 hoger is, blijkt de belastingdruk 38 cent hoger te zijn. Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat bij een hoge waarde van het onroerend goed met een relatief bescheiden tarief veel opbrengst kan worden gegenereerd. Verder is er een sterk verband tussen (het kwadraat van) de waarde van niet-woningen en de belastingdruk. Ook dit ligt in de lijn der verwachting. In gemeenten met veel zakelijk onroerend goed is de belastingprijs voor de meeste kiezers immers lager, door afwenteling op niet-inwoners (belastingexport). Van een extra gulden belastingopbrengst wordt een kleiner deel door de gemiddelde kiezer zelf betaald. Het is dan rationeel om voor hogere belastingtarieven te kiezen. Het feit dat dit effect zichtbaar is naast dat van politieke kleur, geeft aan dat politici hiermee - al dan niet bewust - rekening houden.

Huursubsidie

Het aandeel woningen waarvan de bewoners huursubsidie ontvangen blijkt een sterk en positief verband te vertonen met de belastingdruk. Voor de 29% huurders met huursubsidie wordt van de in de huur doorberekende OZB, afhankelijk van het inkomen, 55 à 100% gecompenseerd door huursubsidie. Het is niet onlogisch om in dat geval voor een hogere belastingdruk te kiezen. Hoe groter het aandeel huishoudens is dat huursubsidie ontvangt, hoe groter het deel van de OZB-opbrengst dat op de rijksbegroting wordt afgewenteld, en hoe hoger de gemeentelijke belastingdruk.

Conclusie

De kernvraag van dit onderzoek - zijn verschillen in gemeentelijke belastingdruk een gevolg van verschillen in lokale voorkeuren, of van voor de kiezer onbeïnvloedbare factoren - is hiermee voor een groot deel beantwoord. Het loont wel degelijk de moeite om te gaan

stemmen. De politieke kleur van de gemeenteraad is duidelijk van invloed op de belastingdruk. Wethouders gaan desnoods voorbij aan hun eigen voorkeuren om tegemoet te komen aan de voorkeuren van het electoraat. Huilerige verhalen over verschillen in belastingdruk tussen gemeenten dienen dus te worden genuanceerd. De kiezer zal bovendien naast de hoogte van de belastingdruk vermoedelijk ook de samenstelling van de met de opbrengst bekostigde uitgaven kunnen sturen.

Een minder welkome uitkomst van dit onderzoek is het belastingopdrijvende effect van afwenteling op niet-ingezetenen, hetzij via huursubsidie, hetzij via het bezit van onroerende zaken door niet-ingezetenen. Dit leidt landelijk gezien tot een suboptimale allocatie

1 In het onderzoeksjaar 1996 hield de algemene uitkering nog weinig rekening met kosten die samenhangen met onder meer de gemeentelijke centrumfunctie en een zwakke sociale structuur. In 1997 is begonnen met de invoering van een nieuw verdeelsysteem. Zo kon de scheefheid van de oude verdeling worden berekend.