

Rechts stemmen verlaagt de lokale lasten niet

Maarten Allers, Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

Harm Rienks, promovendus aan de RUG

Verschenen in ESB, maart 2022

Een van de fundamentele politieke keuzes waarover burgers zich tijdens verkiezingen kunnen uitspreken is de hoogte van de collectieve uitgaven en de daarmee gepaard gaande lasten voor de burger. Maar heeft onze stem daar wel invloed op? Een analyse van het effect van de politieke samenstelling van het gemeentebestuur op de lokale lasten.

In het kort

- De politieke samenstelling van raad of college beïnvloedt de hoogte van de lokale lasten niet.
- Ook de lastenverdeling over verschillende groepen belastingplichtigen wordt niet beïnvloed door de politieke samenstelling.
- De resultaten roepen vragen op over het functioneren van de lokale democratie.

Inwoners kunnen door te stemmen proberen het gemeentebeleid bij te sturen. Ongeacht welke beleidsmaatregelen of voorzieningen exact gekozen worden, is er de fundamentele afweging tussen hoeveel voorzieningen we willen en hoeveel belasting we daarvoor willen betalen. Door te stemmen voor hogere lasten kunnen kiezers een hoger voorzieningenniveau mogelijk maken, of bezuinigingen voorkomen. Maar zij kunnen ook kiezen voor lagere lasten, en dus minder voorzieningen. Hiernaast is ook de verdeling van die lasten over verschillende groepen een belangrijk politiek twistpunt.

Eerder onderzoek (Allers et al., 2001) vond een sterk effect van politieke partijen op de lokale lasten maar baseerde zich slechts op één verkiezingsjaar. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre de toen gevonden verbanden causaal zijn.

In dit artikel onderzoeken we of kiezers via hun stem de hoogte of de verdeling van de lokale lasten beïnvloeden. Dit doen we door na te gaan of politieke verschuivingen bij verkiezingen worden gevolgd door veranderingen in het belastingbeleid.

Data en methode

Voor onze analyse gebruiken we gegevens uit de periode 1998 – 2021. De samenstelling van het gemeentebestuur verandert ééns in de vier jaar. We kijken daarom slechts naar één jaar binnen de bestuursperiode. Wij kiezen hiervoor het derde jaar na een reguliere gemeenteraadsverkiezing, zijnde de jaren 2001, 2005, 2009, 2013, 2017 en 2021. Wij kiezen voor het derde jaar omdat de eerste begroting na een verkiezing vaak nog is opgesteld door het vorige gemeentebestuur en omdat het bestuur in het jaar voorafgaand aan de verkiezing wellicht een electorale prikkel voelt om belastingen (tijdelijk) te verlagen.

Lokale lasten

Wij onderzoeken veranderingen in de hoogte en de verdeling van zowel de onroerendzaakbelasting (ozb) als de lokale bestemmingsheffingen. De ozb is de belangrijkste gemeentelijke belasting. Gemeenten bepalen zelf de hoogte van de ozb-tarieven en ook wat zij met de opbrengst doen. Als afhankelijke variabelen nemen we daarom de ozb-opbrengst per inwoner en de gemiddelde ozb-aanslag voor woningeigenaren mee (tabel 1). Naast de ozb zijn er twee grote lokale heffingen: de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Samen met de ozb worden deze heffingen de gemeentelijke woonlasten genoemd. Gemeenten moeten de woonlasten voor meerpersoonshuishoudens verplicht opnemen in hun begroting en jaarrekening. Ze zijn dus goed zichtbaar voor raadsleden, pers en inwoners en worden daarom ook als afhankelijke variabele meegenomen.

Bij de ozb kijken we niet alleen naar de hoogte maar ook naar de wijze waarop de lasten verdeeld zijn tussen woningen en niet-woningen, zoals kantoren en winkels. Bij de woonlasten kijken we ook hoe deze verschillen tussen de eigenaren en huurders van woningen.

Een stem bij de gemeenteraadsverkiezingen is betekenisvol wanneer partijen het belastingbeleid beïnvloeden op een manier die kiezers van hen verwachten. In de literatuur worden rechtse partijen geassocieerd met minder overheidsvoorzieningen en lagere belastingen terwijl dit voor linkse partijen juist omgekeerd is. Voor Nederland lijkt dit te kloppen. In het Lokaal Kiezersonderzoek (SKON, 2018) is respondenten de vraag voorgelegd of zij de lokale sociale uitgaven en de lokale belastingen liever zien dalen of stijgen. Uit het databestand van dit kiezersonderzoek valt af te leiden dat kiezers die stemmen op PVV, VVD of SGP het vaakst de voorkeur geven aan lagere lokale belastingen (en sociale uitgaven), terwijl respondenten die stemmen op PvdD, GL en PvdA het vaakst een voorkeur hebben voor hogere lokale belastingen. Wij hypothetiseren dan ook dat als kiezers linkser stemmen, en de raad en het college dus linkser worden, de lokale lasten stijgen en de lastenverdeling progressiever wordt.

Politieke samenstelling gemeentebestuur

De politieke samenstelling van het gemeentebestuur meten wij op vijf verschillende manieren. Wij analyseren de invloed van afzonderlijke partijen in zowel de raad en het college. Lokale partijen, die maar in één gemeente meedoen, delen wij onder in vier groepen: lokaal ongebonden, lokaal links, lokaal rechts en lokaal christelijk. Omdat individuele partijen misschien te weinig macht hebben om het beleid te beïnvloeden kijken we ook naar het ideologische profiel van de gehele raad en het college. Dit doen we door na te gaan of een meerderheid van de raad een bepaalde ideologie vertegenwoordigt en door de gemiddelde ideologische positie van de raad en van het college te berekenen.

Om de ideologische positie van de raad of het college te bepalen maken wij gebruik van een drietal ideologieschalen die zijn ontwikkeld door Lameris et al. (2017). Deze ideologieschalen zijn ontwikkeld op basis van enquêtes onder Nederlandse kiezers en zijn dus gebaseerd op wat kiezers van hun partij verwachten, niet op wat er in de verkiezingsprogramma's van die partijen staat. Het gaat om een traditionele links-rechtsschaal en om schalen die een voorkeur voor economische gelijkheid respectievelijk marktwerking meten. Omdat lokale partijen in deze schalen niet zijn meegenomen, vooronderstellen wij noodgedwongen dat deze partijen neutraal zijn.

Uitzondering hierop zijn lokale partijen die met hun naam laten blijken links of rechts te zijn.

Differences-in-differences-methode

Wij gebruiken een *differences-in-differences* opzet. We onderzoeken of *veranderingen* in de hoogte of de verdeling van de lokale lasten systematisch samenhangen met (daaraan voorafgaande) *veranderingen* in de politieke samenstelling van de raad of college. Is dat zo, dan nemen we aan dat er een oorzakelijk verband bestaat van de politiek op de belastingen.

We controleren voor negen sociaal-economische controlevariabelen. Ook gebruiken wij jaardummies, vaste effecten op gemeenteniveau en gemeentespecifieke trends.

Details over de onderzoeksmethode zijn te vinden in de achtergrondrapportage (Allers en Rienks, 2022).

Uitkomsten

Tabel 1 toont de uitkomsten van vijf regressies. Individuele raadspartijen blijken geen statistisch significante invloed te hebben op de hoogte of de verdeling van de lokale lasten, hoe ook gemeten.

Tabel 1: Invloed individuele raadspartijen op verschillende lokale belastingen

	Ozb- opbrengst per capita (euro)	Ozb- opbrengst woningen als percentage van totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Gemiddelde woonlasten eigenaar- bewoner (euro)	Gemiddelde woonlasten huurwoning als percentage van woonlasten eigenaar- bewoner
Percentage CDA	-0,03	0,02	-0,04	0,59	0,04
Percentage PVDA	0,04	-0,01	-0,09	-0,75	-0,05
Percentage VVD	-0,11	-0,01	-0,12	-0,78	-0,07
Percentage D66	-0,16	0,02	0,05	-0,61	-0,08
Percentage CU	0,22	0,04	0,47*	0,83	-0,02
Percentage GL	-0,08	0,00	-0,28	-0,15	0,05
Perc. lokaal ongebonden	0,12	-0,00	0,10	-0,06	-0,02
Aantal waarnemingen	1.947	1.663	1.947	1.947	1.947
Aantal gemeenten	351	351	351	351	351
R2	0,850	0,728	0,820	0,753	0,739

* Significant op tienprocentniveau; geen van de verbanden is significant op vijfprocentniveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten)

Dat individuele raadspartijen geen invloed hebben op de lokale lasten is een verrassende uitkomst, die de vraag oproept of we misschien te streng zijn met onze onderzoeksmethode. Door per gemeente een lineaire trend mee te nemen controleren we voor de mogelijke invloed van geleidelijke veranderingen in gemeentelijke kenmerken op de belastingen (denk aan bevolkingsdaling of veranderingen in de sociaaleconomische structuur). In sommige omstandigheden zouden deze trends

echter ook een effect van de politieke samenstelling kunnen uitfilteren (namelijk, wanneer deze een lineaire trend volgen).

We hebben alle regressies daarom ook gedraaid zonder gemeentelijke trends. Als we dat doen dan worden de coëfficiënten voor de gemiddelde woonlasten van eigenaar-bewoners in tabel 1 wel significant bij de PvdA en de VVD en neemt hun waarde iets toe. Dit zou suggereren dat de woonlasten voor eigenaar-bewoners met ruim een euro zouden dalen voor elk procentpunt zetelwinst voor PvdA of VVD. Aangezien de gemiddelde woonlasten 775 euro bedragen is dit een zeer klein effect. Omdat dit effect niet significant is als we trends meenemen is het bovendien niet zeker of deze lastendaling wel aan politieke factoren kan worden toegeschreven. Ook vinden we geen effect op de overige vier belastingvariabelen.

Wij hebben soortgelijke regressies gedraaid voor de aandelen van afzonderlijke partijen in het college, dummies voor een raadsmeerderheid op een van de drie ideologische schalen en de gemiddelde ideologische positie van de raad of van het college (Allers en Rienks, 2022). Uit al deze regressies komt een vergelijkbaar beeld. Een enkele coëfficiënt is significant maar de grote meerderheid niet. Weglaten van gemeentespecifieke trends levert nauwelijks meer significante effecten op.

Conclusie en discussie

We kunnen geen overtuigende aanwijzingen vinden voor een invloed van de politieke samenstelling van raad of college op de hoogte of de verdeling van de lokale lasten.

Hoewel onverwacht, zijn er in de literatuur wel mogelijke verklaringen te vinden voor een dergelijk gebrek aan invloed. Het verhogen van belastingen, maar ook het bezuinigen op overheidsvoorzieningen om belastingen te kunnen verlagen, zijn impopulaire maatregelen. In Nederland leveren gemeentelijke belastingen en heffingen bovendien slechts een klein deel van de totale gemeentelijke inkomsten. Die bestaan vooral uit rijksuitkeringen. Daardoor kunnen gemeentepolitici dit beleidsterrein relatief makkelijk onaangeraakt laten.

Uit eerder onderzoek weten we dat belastingverhoging bij financiële druk vaak pas aan de orde komt nadat er in de uitgaven is gesnoeid (Van Gemeren et al., 2015). Ook weten we dat financiële meevallers vaak niet worden vertaald in lastenverlagingen (Kattenberg et al., 2016). En recent bleek dat collegepartijen in ongeveer de helft van de gemeenten vooraf afspreken om de ontwikkeling van de ozb of de woonlasten te beperken, meestal tot het inflatiepercentage (De Natris en Allers 2021). Ook maatstafconcurrentie, het verschijnsel dat bestuurders hun belastingen niet teveel durven te laten afwijken van die in buurgemeenten uit vrees electoraal te worden afgestraft (Allers en Elhorst 2005), zou een verklaring kunnen vormen.

Onze resultaten impliceren niet per se dat kiezers geen invloed hebben op de lokale heffingen. Wanneer bestuurders die belastingen verhogen electoraal worden afgestraft, dan hebben kiezers wel degelijk invloed door belastingverhoging te ontmoedigen. Of dit zo is vraagt nader onderzoek. Dit zou dan wel een beperkte vorm van democratische invloed zijn, en geen afweging van de omvang van de lokale voorzieningen tegen de hoogte van de lokale belastingen, die theoretisch tot een optimale allocatie zou leiden.

De uitkomsten roepen vragen op over het functioneren van de lokale democratie. Gemeenten zijn (mede)verantwoordelijk voor veeleisende beleidsopgaven, zoals de energietransitie. Die opgaven vereisen een goed werkende lokale representatieve democratie. Onze resultaten roepen de vraag op of de lokale democratie dit wel aankan. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of kiezers op andere terreinen wél invloed hebben.

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Literatuur

Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005) Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 12, 493–513.

Allers, M., J. de Haan en C. Sterks (2001) Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands. *Public Choice*, 106(3/4), 351–363.

Allers, M.A. en H. Rienks (2022) *De invloed van kiezers op de lokale belastingen*. Groningen: COELO.

Gemerén, J. van, S. Hoogendoorn, P. Zwaneveld en M.A. Allers (2015) De invloed van begrotingsdruk op de beleidspraktijk bij gemeenten, *ESB*, 100, 500–503.

Kattenberg, M., K. Martens en M.A. Allers (2016) Hoogte gemeentelijke belasting ongevoelig voor mee- of tegenvallers, *ESB*, 101, 314–317.

Laméris, M., R. Jong-A-Pin en H. Garretsen (2017) Kiezersvoorkeuren: Links en Rechts ingehaald. *ESB*, 102(4747), 140–143.

Natris, J.G. de en M.A. Allers (2021) Zelf-opgelegde belastingplafonds bij Nederlandse gemeenten. COELO.

SKON (2018) *Democratie dichterbij. Lokaal kiezersonderzoek 2018*.