

De invloed van kiezers op de lokale belastingen

Maarten Allers en Harm Rienks



rijksuniversiteit
groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 22-2

© COELO, Groningen, 2022

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
2 Literatuur	7
2.1. Theorie	7
2.2. Eerder empirisch onderzoek	8
3 Hypothesen en operationalisering	10
3.1. Hypothesen	10
3.2. Operationalisering	11
4 Gebruikte gegevens en methode van onderzoek	12
4.1. Onderzoekperiode en populatie	12
4.2. Gegevens over gemeentelijke belastingen	12
4.3. Gegevens over de samenstelling van het gemeentebestuur	15
4.4. Controlevariabelen	19
4.5. Onderzoeksmethode	20
5 Uitkomsten	22
5.1. Invloed samenstelling gemeenteraad	22
5.2. Invloed samenstelling college	27
6 Robuustheidsanalyse	29
7 Samenvatting en conclusies	30
Literatuur	31
Bijlage A. Bronvermelding gebruikte gegevens	32
Bijlage B. Voorkeur voor belastingverhoging of verlaging op basis van LKO	33

Voorwoord

Dit rapport is uitgevoerd met financiële steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

De auteurs danken Eli Wildeman voor hulp bij het samenstellen van het gegevensbestand en een begeleidingscommissie vanuit de directie Bestuur, Financiën en Regio's en de directie Democratie en Bestuur van het ministerie van BZK voor het geven van nuttig commentaar op een eerdere versie van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

1 Inleiding

Inwoners kunnen door te stemmen invloed uitoefenen op het gemeentebestuur. Zo kan de aard en de omvang van de lokale voorzieningen worden afgewogen tegen de hoogte van de lokale belastingen, en worden afgestemd op de plaatselijke wensen en behoeften.

Een belangrijk beleidsonderwerp wordt gevormd door de lokale belastingen en heffingen. Door te stemmen voor hogere lasten kunnen kiezers een hoger voorzieningenniveau mogelijk maken, of bezuinigingen op voorzieningen tegengaan. Ook kunnen zij kiezen voor lagere lasten, en dus voor een lager voorzieningenniveau. Ongeveer een derde van de respondenten in het Lokaal Kiezersonderzoek 2018 gaf aan een van deze twee opties ook te willen (Broekema et al., 2018). Naast de hoogte van de lasten is de verdeling ervan een belangrijke politieke keuze. Welk deel van de lasten wordt gedragen door welke groep belastingplichtigen?

Gemeenten verkrijgen inkomsten uit verschillende bronnen. In 2018 kwam zo'n 49% van de gemeentelijke inkomsten uit het gemeentefonds. Dit fonds wordt zo verdeeld dat gemeenten geen invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van hun uitkering. Nog eens zo'n 12% van de inkomsten komt ook van het Rijk, maar dan in de vorm van specifieke uitkeringen. Deze gelden worden met een specifiek oormerk verleend en kunnen gemeenten niet vrij besteden. Daarna volgt de onroerendezaakbelasting (ozb), die goed zijn voor circa 7% van de gemeentelijke inkomsten.

Gemeenten bepalen zelf de hoogte van de ozb-tarieven en ook waaraan zij de opbrengst uitgeven. De materialiteit van de ozb, het feit dat gemeenten zelf vrij zijn om de hoogte te bepalen en de vrije besteedbaarheid, maken deze belasting bij uitstek geschikt voor dit onderzoek. Wij kijken niet alleen naar de hoogte van deze belasting, maar ook naar de wijze waarop deze belasting wordt verdeeld over woningen en niet-woningen, en, bij woningen, over huurders en eigenwoningbezitters.

Naast de ozb nemen we de woonlasten voor huishoudens mee. Daaronder vallen naast de ozb de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Deze woonlasten vormen een belangrijke indicator voor de hoogte van de lokale belastingen. Gemeenten moeten deze indicator verplicht opnemen in hun begroting en in de jaarrekening. Hij is dus goed zichtbaar voor raadsleden. Ook de pers maakt vaak van deze indicator gebruik. Wij onderzoeken ook hoe deze lasten zijn verdeeld over eigenwoningbezitters en huurders.

In de praktijk kunnen inwoners niet direct de lokale belastingen beïnvloeden. Zij stemmen op partijen die meedingen naar zetels in de gemeenteraad. De samenstelling van die raad is vervolgens bepalend voor de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders, dat de begroting opstelt en ter goedkeuring aan de raad voorlegt. Uit de begroting vloeien de belastingtarieven voort.

Een stem bij de gemeenteraadsverkiezingen heeft alleen een betekenisvolle invloed op de lokale lasten wanneer de gekozen partijen het belastingbeleid beïnvloeden op een wijze die kiezers van hen verwachten. De vraag die dit rapport wil beantwoorden is dan ook of politieke partijen het belastingbeleid beïnvloeden op een wijze die voorspelbaar is voor de kiezer. Anders geformuleerd, beïnvloeden partijen het belastingbeleid

overeenkomstig hun publieke ideologische profiel? Om de ideologische positie van partijen te bepalen maken wij gebruik van een drietal ideologieschalen die recent zijn ontwikkeld door Lameris et al. (2017; 2018) op basis van enquêtes onder Nederlandse kiezers. Ze zijn dus gebaseerd op hoe kiezers partijen zien, niet op wat er in de verkiezingsprogramma's van die partijen staat. Al zal tussen die twee natuurlijk een verband bestaan. Behalve deze ideologieschalen gebruiken we ook de relatieve omvang van afzonderlijke partijen in de gemeenteraad en het college als graadmeters van politieke kleur.

Concreet onderzoeken wij het volgende:

1. Is de totale ozb-opbrengst per inwoner hoger ...
 2. Is het percentage van de ozb-opbrengsten dat afkomstig is van niet-woningen hoger ...
 3. Is de ozb-aanslag voor woningeigenaren hoger ...
 4. Zijn de woonlasten voor eigenwoningbezitters hoger ...
 5. Zijn de woonlasten voor huurwoningen in verhouding tot de woonlasten voor eigenaar-bewoners lager ...
-
- ... naarmate het gemeentebestuur linkser is?

Door middel van regressieanalyse gaan we na in hoeverre politieke kleur van invloed is op de hoogte of de verdeling van de lokale belastingen. We gebruiken hiervoor gegevens over Nederlandse gemeenten over de periode 1998 – 2021.

2 Literatuur

2.1. Theorie

De theorieën over de relatie tussen politieke partijen en belastingen kunnen in twee categorieën worden verdeeld. Enerzijds zijn er theorieën die voorspellen dat partijen niet of nauwelijks invloed hebben op belastingen. Anderzijds zijn er theorieën die postuleren dat partijen er wel toe doen.

Geen of weinig effect

De *inertia*-theorie stelt dat politieke partijen belastingen het liefst onveranderd laten, uit angst voor de reactie van kiezers (Blom-Hansen et al., 2006). Immers, zowel het verhogen van belastingen als het bezuinigen op overheidsvoorzieningen zijn impopulaire maatregelen. Op het gemeentelijke niveau in Nederland heeft dit argument extra gewicht. Omdat gemeentelijke belastingen slechts betrekking hebben op een klein deel van de totale gemeentelijke inkomsten, kunnen gemeentepolitici dit beleidsterrein relatief makkelijk onaangeraakt laten. Bij bezuinigingsoperaties komt de mogelijkheid van belastingverhoging vaak pas aan de orde nadat er in de uitgaven is gesnoeid (Van Gemeren et al., 2015). Financiële meevallers worden zelden vertaald in lastenverlagingen (Kattenberg et al., 2016). In ongeveer de helft van de gemeenten hebben de collegepartijen vooraf afgesproken de ontwikkeling van de ozb of de woonlasten te beperken, meestal tot het inflatiepercentage (De Natris en Allers 2021).

Naast de inertia-theorie zijn er ook theorieën die stellen dat politieke partijen er überhaupt niet toe doen, en dus ook niet voor belastingbeleid. Zo is er de *median-voter* theorie die postuleert dat politieke partijen concurreren om de gunst van een en dezelfde (mediane) kiezer. Hierdoor verdwijnen de inhoudelijke, substantiële verschillen tussen partijen (Blom-Hansen et al., 2006). Een ander theorie stelt dat er zoveel factoren zijn die beleid beïnvloeden, zoals andere overheidslagen, lobbygroepen en economische omstandigheden, dat de invloed van partijen zelf klein is (Schmitt, 2016).

De theorie van de maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) stelt dat kiezers eenvoudige indicatoren, zoals de lokale lastendruk, gebruiken om hun bestuurders te beoordelen. Het is voor kiezers lastig om te bepalen of het zittende gemeentebestuur goed heeft gepresteerd, omdat zij op die prestaties maar beperkt zicht hebben, en omdat het veel tijd zou kosten om die informatie, voor zover beschikbaar, te verzamelen. Een relatief gemakkelijke manier om toch tot een oordeel te komen is het vergelijken van gemakkelijk beschikbare indicatoren, zoals de hoogte van de lokale lasten, met die in buurgemeenten. Gemeentebestuurders kunnen hierop inspelen door hun belastingen niet te negatief te laten afsteken bij die in omliggende gemeenten. Inhoudelijke politieke overwegingen komen dan op een tweede plaats. Dat maatstafconcurrentie ook in Nederland bestaat blijkt uit onderzoek van Allers en Elhorst (2005).

De laatste theorie die wij hier benoemen is die van de *belastingconcurrentie*. Deze theorie wijst erop dat inwoners niet alleen door te stemmen (voice) hun ongenoegen kunnen laten blijken, maar ook door te verhuizen (exit). Een gemeente met belastingen die veel hoger zijn dan die in gemeenten in de omgeving kan inwoners en bedrijven – en daarmee belastinggrondslag - kwijtraken. Vooral welgestelden, die relatief veel ozb betalen, zouden kunnen vertrekken. In Nederland zijn de lokale belastingen echter te laag om verhuizen om deze reden lonend te maken, zodat deze theorie hier niet van toepassing lijkt.

Wel effect

Daarnaast zijn er theorieën die juist wel een effect voorspellen. Hoewel deze theorieën verschillen met betrekking tot de redenen waarom politieke partijen bepaalde voorkeuren hebben, komen ze tot dezelfde conclusies. Ze concluderen dat linkse partijen een voorkeur hebben voor overheidsingrijpen en dus meer belastinginkomsten nodig hebben. Daarnaast kunnen de inkomensverschillen tussen groepen middels belastingbeleid worden verminderd, wat tevens aansluit bij de voorkeuren van linkse partijen (Blom-Hansen et al., 2006). Rechtse partijen hebben juist een voorkeur voor lage belastingen en een kleine overheid. Ook willen zij minder doen aan inkomensherverdeling dan linkse partijen.

2.2. Eerder empirisch onderzoek

Eerder onderzoek in Nederland en hiermee enigszins vergelijkbare landen naar de invloed van politiek op lokale belastingen laat een gemengd beeld zien. Zo duidt eerder onderzoek in Nederland, Denemarken en Noorwegen erop dat partijen ertoe doen voor lokale belastingen. Echter, onderzoeken in Zweden leveren onderling tegenstrijdige uitkomsten op. Zie tabel 1 voor een beknopt overzicht van deze studies.

Doordat de onderzoeksmethoden verschillen zijn de uitkomsten onderling niet goed te vergelijken. Daarnaast zijn, onder meer, de politieke instituties en de taaktoedeling tussen overheidslagen in elk land anders, zodat uitkomsten die in een bepaald land worden gevonden weinig zeggen over andere landen.

Tabel 1: Empirische studies naar invloed van partijen op lokale belastingen

Studie	Land	Methode	Bevindingen
Allers et al. (2001)	Nederland	Lineaire regressie op basis van één jaar	- Hoe linkser de raad, hoe hoger de ozb opbrengst per inwoner. - Hoe sterker CDA en VVD in raad of college, hoe lager de ozb-opbrengst. Hoe sterker PvdA en D66 in raad of college, hoe hoger de ozb-opbrengst.
Blom-Hansen et al. (2006)	Noorwegen en Denemarken	Lineaire regressie op basis van één jaar	Gemeentelijke inkomsten zijn hoger onder linksere gemeentebesturen en linksere gemeentebesturen doen meer aan nivellering.
Pettersson-Lidbom (2008)	Zweden	Regression discontinuity design dat gebruikt maakt van wisselingen in de meerderheid	Een links gemeentebestuur heeft 2-3 procent hogere belastingen dan een rechts bestuur.
Folke (2014)	Zweden	Regression discontinuity design dat gebruikt maakt van restzetels	Partijen hebben geen invloed op lokale belastingen maar wel op immigratie en milieubeleid
Fiva et al. (2018)	Noorwegen	Regression discontinuity design dat gebruikt maakt van wisselingen in de meerderheid	Grotere linkse partijen leiden tot hogere ozb, hogere kinderopvangbestedingen en lagere bestedingen aan ouderenzorg. Op de besteding van lokale publieke goederen heeft het geen invloed.
Egerod en Larsen (2021)	Denemarken	Lineaire regressies op basis van difference-in-differences.	Veranderingen in de electorale steun voor rechtse partijen verklaren verschillen in de mate waarin het gemeentebeleid conservatief is. De mate waarin het gemeentebeleid conservatief is wordt geschat op basis van 14 beleidsindicatoren, waaronder lokale belastingen.

3 Hypothesen en operationalisering

3.1. Hypothesen

We verwachten dat een linkser gemeentebestuur hogere belastingen heft, en deze zwaarder laat drukken op bedrijven en koopwoningen. We toetsen dit aan de hand van vijf hypothesen, die corresponderen met onze vijf afhankelijke variabelen die de hoogte en de verdeling van de belastingen meten.

Hypothese 1: Hoe linkser het gemeentebestuur, hoe hogere de totale ozb-opbrengst per inwoner.

Toelichting: Een links gemeentebestuur wil doorgaans een hoger voorzieningenniveau dan een rechts bestuur. Om dit te financieren zijn meer inkomsten nodig.

Hypothese 2: Hoe linkser het gemeentebestuur, hoe hoger het percentage van de ozb-opbrengsten dat afkomstig is van niet-woningen.

Toelichting: Gemeenten kunnen verschillende ozb tarieven vaststellen voor woningen en voor niet-woningen. Onder niet-woningen vallen o.a. kantoren, winkels en fabrieken. We veronderstellen dat een linkser gemeentebestuur liever bedrijven belast dan inwoners. Dit terwijl rechtser gemeentebesturen het belangrijker vinden om ondernemerschap te stimuleren en dus om niet-woningen te ontzien. De consequentie is dat we verwachten dat gemeenten met een linkser gemeentebestuur een groter deel van hun ozb-opbrengsten ophalen bij niet-woningen.

Hypothese 3a: Hoe linkser het gemeentebestuur, hoe hoger de ozb-aanslag voor woningeigenaren.

Hypothese 3b: Hoe linkser het gemeentebestuur, hoe hoger de woonlasten voor eigenwoningbezitters.

Toelichting bij 3a en 3b: Een linkser gemeentebestuur heeft meer inkomsten nodig. Dit kan de gemeente realiseren middels een hogere ozb, maar ook door de rioolheffing en de afvalstoffenheffing maximaal (dat wil zeggen, voor 100%) kostendekkend te laten zijn. Ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing vormen samen de woonlasten.

Hypothese 4: Hoe linkser het gemeentebestuur, hoe lager de woonlasten voor huurwoningen in verhouding tot de woonlasten voor eigenaar-bewoners.

Toelichting: Een linkser gemeentebestuur heeft een grotere voorkeur voor inkomensherverdeling of nivellering. Omdat huurders van woningen vaak minder welvarend zijn dan eigenaar-bewoners, zal een linkser gemeentebestuur eigenaren van woningen zwaarder belasten dan huurders. Dit kan door meer te halen uit de ozb (die huurders niet hoeven te betalen) en minder uit de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Ook kan desgewenst aan woningeigenaren een hogere rioolheffing worden opgelegd dan aan huurders.

3.2. Operationalisering

Kiezers bepalen samen de samenstelling van de gemeenteraad. De invloed van de samenstelling van de raad onderzoeken we op drie verschillende manieren. De eerste is het nagaan of zetelaantallen van afzonderlijke partijen van invloed zijn. In deze regressies nemen we alle partijen op die in de onderzochte periode gemiddeld drie procent of meer van de raadszetels of de collegezetels bezetten. Dit zijn CDA, VVD, PvdA, D66, CU, GL en ongebonden lokale partijen.

Een lokale partij doet maar in één gemeente aan de verkiezingen mee. Daarom kunnen we ze niet afzonderlijk in het onderzoek meenemen. We nemen echter alle lokale partijen zonder een duidelijke linkse, rechtse of christelijke signatuur mee alsof het één partij betreft. Gemiddeld is deze "partij" goed voor 27 procent van de raadszetels en een kwart van de collegezetels (zie ook figuur 2). Christelijke, linkse of rechtse lokale partijen behalen, als we deze categorieën ook groeperen, geen van drieën gemiddeld de hier gekozen drempel van drie procent van de raads- of collegezetels.

Individuele partijen in de gemeenteraad hebben misschien weinig invloed op lokale belastingen omdat ze zelden een meerderheid hebben. Daarom kijken we ook naar de ideologische samenstelling van de gehele raad. Dit doen we op twee manieren. De eerste is door na te gaan of een meerderheid van de raad een bepaalde ideologie vertegenwoordigt. De tweede is door de gemiddelde ideologische positie van de raad te berekenen. Indien de ideologieschaal hiervoor voldoende informatie geeft, nemen we hierbij ook de partijen mee die minder dan drie procent van de raadszetels of collegezetels bezetten.

De gemeenteraad stelt, via de begroting, het belastingbeleid vast, maar de begroting wordt opgesteld door het college. We gaan daarom ook na of de politieke samenstelling van het college (de niet-gekozen burgemeester uitgezonderd) van invloed is op de belastingen. We doen dit door naar de partijen te kijken die wethouders leveren, en naar de gemiddelde ideologische positie van het college. In tegenstelling tot wat we bij de raad doen, kijken we bij het college niet of een meerderheid van de wethouders een bepaalde ideologie vertegenwoordigt. Doordat veel gemeenten maar enkele wethouders kennen geeft dit een minder goed beeld van de politieke krachtsverhoudingen.

4 Gebruikte gegevens en methode van onderzoek

4.1. Onderzoekperiode en populatie

Wij onderzoeken de invloed van de politiek op de hoogte en de verdeling van de lokale lasten. We gebruiken gegevens over de periode 1998-2021. Nederland telt in 2021 352 gemeenten. Tijdens de onderzoekperiode is een aantal gemeenten samengevoegd. Om deze gemeenten op dezelfde wijze in de analyse te kunnen betrekken zijn de gegevens van de oorspronkelijke (nog niet gefuseerde) gemeenten bij elkaar opgeteld of is er een gewogen gemiddelde berekend op basis van de inwonersaantallen. Om gegevens uit verschillende jaren vergelijkbaar te maken zijn alle bedragen omgerekend naar euro's van 2021 (aan de hand van de consumentenprijsindex van het CBS).

De samenstelling van het gemeentebestuur verandert ééns in de vier jaar. Dus om te analyseren hoe het gemeentebestuur belastingen beïnvloedt hoeft er slechts naar één jaar binnen de bestuursperiode worden gekeken. 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. Gemeenten die in de genoemde jaren niet in het derde jaar na verkiezingen zaten, doordat verkiezingen in verband met herindeling op een niet-regulier moment werden gehouden, blijven buiten dit onderzoek.

Een bronvermelding van de gebruikte gegevens is opgenomen in bijlage A.

4.2. Gegevens over gemeentelijke belastingen

Gemeenten heffen ozb op basis van een door de gemeenteraad vastgesteld percentage van de woz waarden. De gemeenteraad kon vroeger voor 4 groepen en tegenwoordig voor 3 groepen belastingplichtigen tarieven vaststellen. Dit zijn: eigenaren van woningen, gebruikers van woningen (afgeschaft in 2006), eigenaren van niet woningen en gebruikers van niet woningen. Om vergelijkbaarheid in de tijd te waarborgen wordt de in 2006 afgeschafte ozb voor gebruikers van woningen buiten de analyse gelaten.

Voor dit onderzoek analyseren wij de ozb-opbrengsten van gemeenten én de woonlasten die inwoners moeten betalen. Voor beide kijken we zowel naar de absolute bedragen als naar verhoudingsgetallen die weergeven hoe belastingen over verschillende groepen zijn verdeeld. Tabel 2 geeft een overzicht van de vijf verschillende indicatoren die we analyseren. In de regressies zijn dit onze afhankelijke variabelen.

Tabel 2: Overzicht van de vijf afhankelijke regressievariabelen

	Ozb-opbrengsten gemeenten	Lasten
Absolute bedragen (in euro's)	1) Totale ozb-opbrengst per inwoner (niet woningen; woningen; eigenaren en gebruikers) ¹	3a) Ozb-aanslag voor eigenaar van woning met een gemiddelde waarde (in de desbetreffende gemeente) 3b) Woonlasten voor een meerpersoonshuishouden met een koopwoning met een gemiddelde woningwaarde ²
Verdeling lasten tussen groepen (Verhoudingsgetallen)	2) Opbrengst ozb uit woningen als percentage van totale <i>eigenaren</i> ozb- opbrengst	4) Woonlasten huurwoning ³ als percentage van woonlasten eigenaar- bewoner

1: Berekend als: tarieven vermenigvuldigd met grondslagen.

2: Berekend als: reinigingsheffing meerpersoonshuishouden + rioolheffing meerpersoonshuishouden (eigenaar plus gebruiker) – eventuele heffingskorting + ozb-aanslag woning met voor die gemeente gemiddelde WOZ waarde.

3: Berekend als: reinigingsheffing meerpersoonshuishouden + rioolheffing meerpersoonshuishouden (gebruiker) – eventuele heffingskorting.

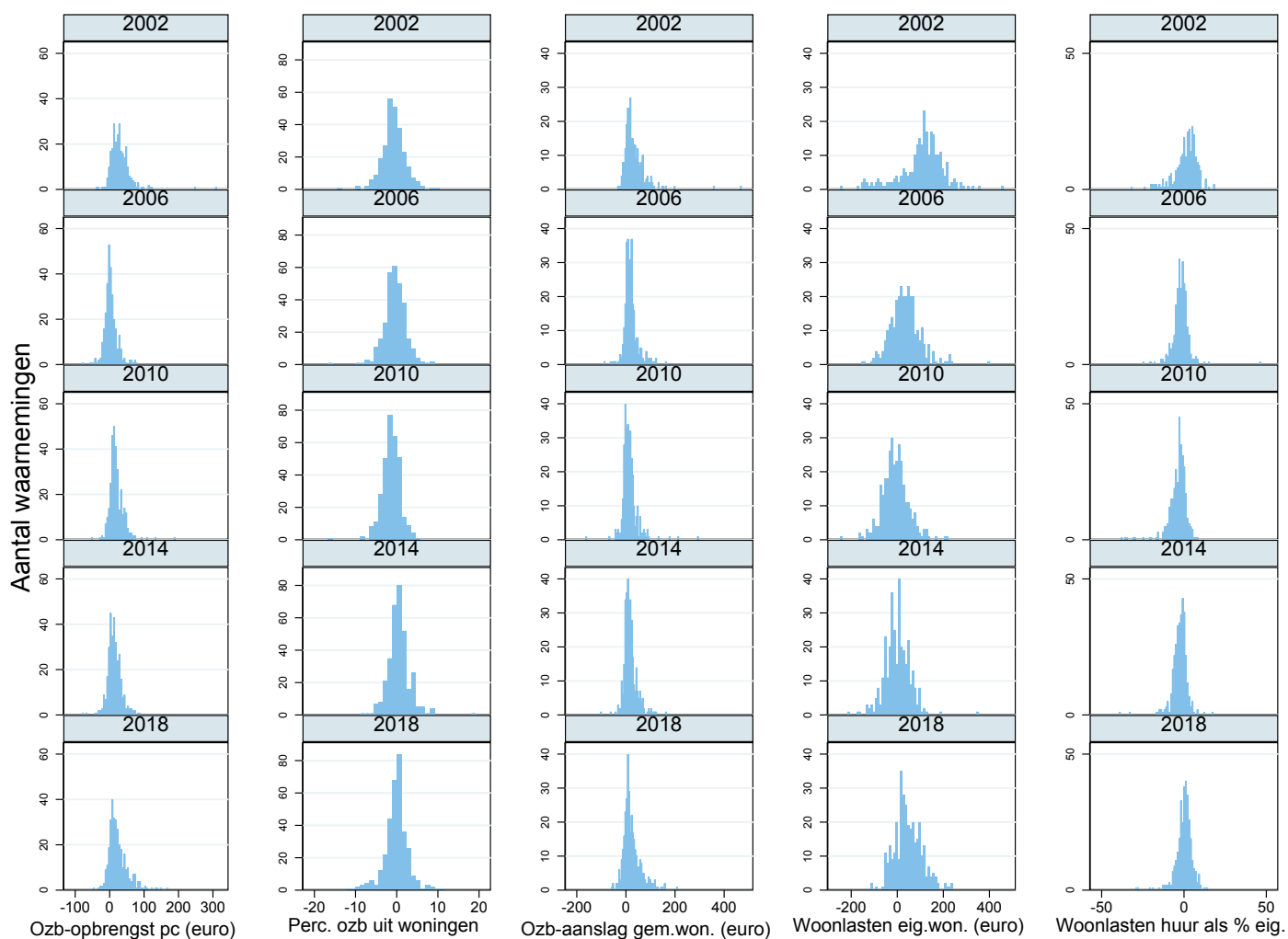
Tot 2006 bestonden er relatieve limieten, die grenzen stelden aan de verhouding tussen eigenaren- en gebruikerstarieven van de ozb en tussen ozb-tarieven voor woningen en voor niet-woningen. Veruit de meeste gemeenten zaten met hun tariefverhoudingen op deze limieten (Allers et al., 2005, blz. 34-35). In 2006 en 2007 was de hoogte van de afzonderlijke tarieven gelimiteerd. Pas vanaf 2008 zijn gemeenten helemaal vrij in hun keuze voor verhouding tussen de ozb-tarieven. Daarom beperken we de regressies van de ozb-opbrengst uit woningen als percentage van de totale eigenaren ozb-opbrengst tot die jaren.

Tabel 3 geeft een kwantitatief overzicht van de gebruikte belastingvariabelen in onze dataset. Figuur 1 laat zien hoe sterk deze variabelen in de loop van de tijd zijn veranderd. De figuur toont histogrammen van de verschillen met de desbetreffende waarden vier jaar eerder. Zo is goed te zien dat er bij de belastingvariabelen een aanzienlijke variatie over de tijd bestaat. Dat maakt de vraag interessant in hoeverre dergelijke veranderingen worden veroorzaakt door veranderingen in politieke kleur.

Tabel 3. Dataset: gegevens afhankelijke variabelen

	Aantal waarnemingen	Gemiddelde	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum
Ozb-opbrengst per inwoner (euro)	1947	218	70	56	610
Percentage ozb-opbrengst uit woningen	1663	59	11	20	92
Ozb-aanslag gemiddelde bij woningwaarde (euro)	1947	289	81	109	890
Woonlasten eigenaar-bewoner (euro)	1947	775	119	368	1517
Woonlasten huurwoning als % van eigenaar-bewoner	1947	53	13	-18	83

Figuur 1. Dataset: frequentieverdeling van veranderingen in de belastingvariabelen ten opzichte van vier jaar eerder



Iedere kolom van figuur 1 laat de veranderingen zien voor één van onze vijf belastingindicatoren over de periode 2002-2018. De horizontale as van ieder afzonderlijk plaatje in figuur 1 laat zien hoe sterk een variabele is veranderd ten opzichte van vier jaar eerder. De verticale as laat zien hoe vaak dit in de dataset voorkomt.

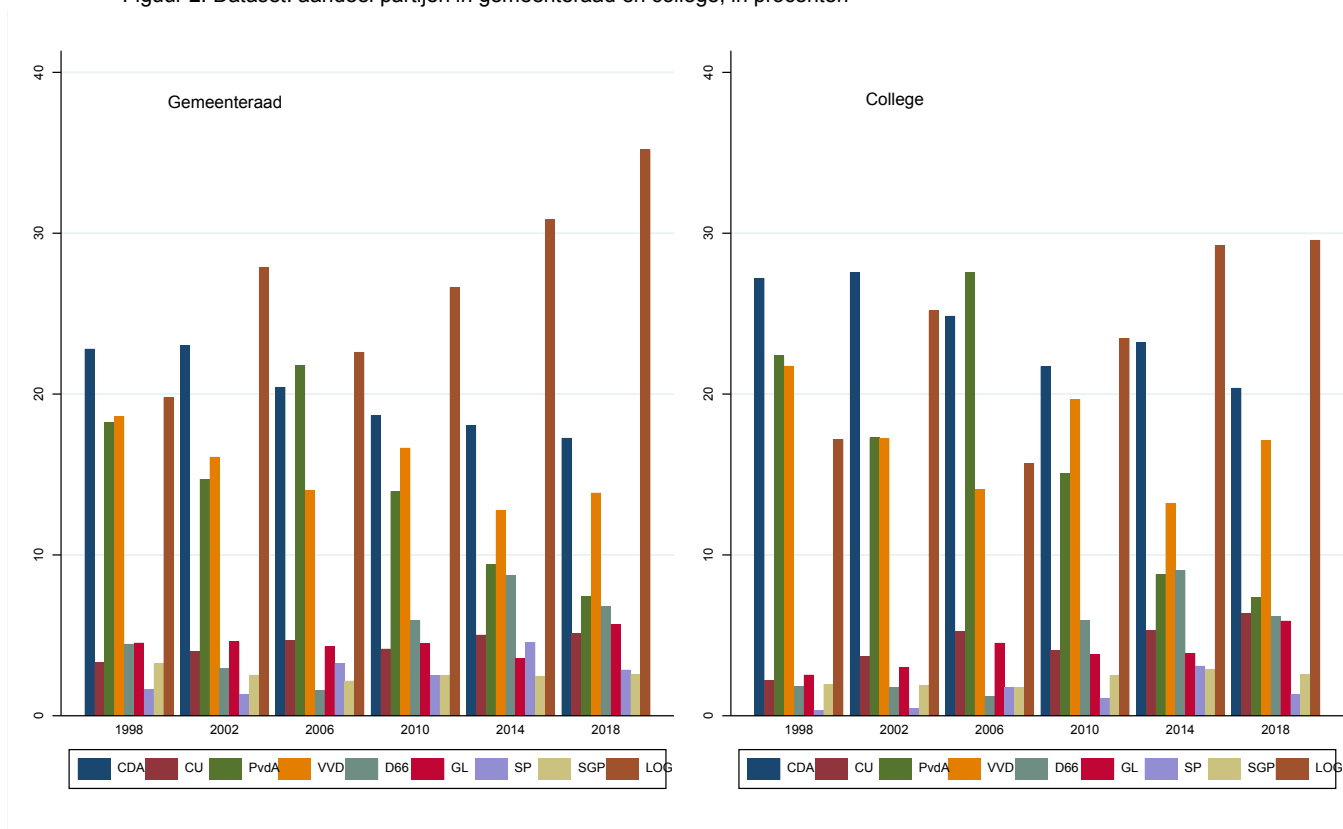
4.3. Gegevens over de samenstelling van het gemeentebestuur

Wij willen de gemeentelijke belastingen verklaren middels de samenstelling van het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur bestaat uit de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. In deze analyse laten wij burgemeesters, die immers niet worden gekozen, buiten beschouwing.

Om de samenstelling van het gemeentebestuur te meten gebruiken wij gegevens over het aantal college- en raadszetels per partij. Voor de gevestigde landelijke partijen beschikken wij over het aantal college- en raadszetels per partij. Dit zijn CDA, CU, VVD, PvdA, D66, GL, SP en SGP. Lokale partijen delen wij onder in vier groepen: lokaal ongebonden, lokaal links, lokaal rechts en lokaal christelijk. SP, SGP, lokaal links, lokaal rechts en lokaal christelijk hadden in de onderzochte periode elk gemiddeld minder dan drie procent van de raadszetels of de collegezetels in bezit en worden buiten de regressies met individuele partijen gelaten.

Figuur 2 geeft op geaggregeerd niveau een beeld van de samenstelling van de gemeenteraad en het college in de onderzochte periode. Uit de figuren blijkt dat de samenstelling behoorlijk veranderd is. Tabel 4 geeft een kwantitatief overzicht van de zetelverdelingen in de gehele onderzoeksperiode.

Figuur 2. Dataset: aandeel partijen in gemeenteraad en college, in procenten



LOG betekent: lokale, ongebonden partijen. Overige lokale partijen en kleine landelijke partijen worden niet getoond.

Tabel 4. Dataset: percentage van het totaal aan raads- en collegezetels per partij

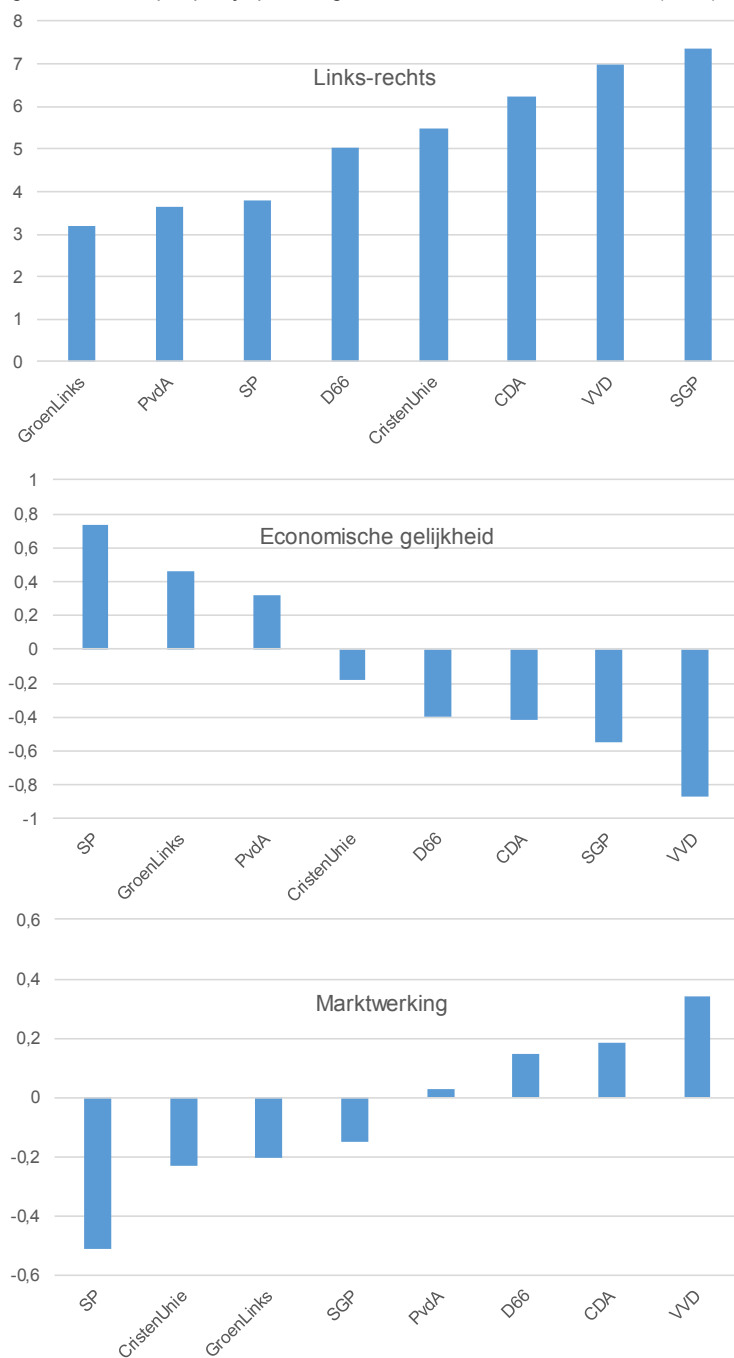
	Aantal waarnemingen	Gemiddelde	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum
<i>Gemeenteraad</i>					
CDA	1947	19,94	9,2	0,0	73,7
CU	1947	4,4	7,0	0,0	42,1
PvdA	1947	14,1	9,4	0,0	47,6
VVD	1947	15,2	7,7	0,0	52,4
D66	1947	5,1	5,8	0,0	31,1
GL	1947	4,5	5,7	0,0	38,5
Lokaal ongebonden	1947	27,4	17,9	0,0	100,0
<i>College</i>					
	1947				
CDA	1947	24,0	17,8	0,0	100,0
CU	1947	4,6	10,7	0,0	66,7
PvdA	1947	16,2	17,3	0,0	66,7
VVD	1947	17,1	16,6	0,0	100,0
D66	1947	4,5	10,1	0,0	50,0
GL	1947	4,0	9,7	0,0	50,0
Lokaal ongebonden	1947	23,6	24,9	0,0	100,0

Tabel 5. Dataset: scores op ideologieschalen

	Aantal waarnemingen	Gemiddelde	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum
<i>Gemeenteraad</i>					
Traditioneel rechts	1933	5,5	0,5	4,3	7,0
Economische gelijkheid	1933	-0,3	-0,2	-0,9	0,2
Marktwerking	1933	0,1	-0,1	-0,2	0,3
<i>College</i>					
Traditioneel rechts	1884	5,6	0,8	3,2	7,4
Economische gelijkheid	1884	-0,3	-0,3	-0,9	0,7
Marktwerking	1884	0,1	-0,1	-0,5	0,3

Het is onzeker of individuele partijen het gemeentelijke beleid kunnen beïnvloeden. Immers, om beleid te veranderen is een meerderheid van de raadszetels nodig. Daarom aggregeren we de zetels van partijen die ideologisch dicht bij elkaar staan. Hiervoor maken we gebruik van drie van de vijf ideologieschalen van Lameris et al. (2017). Dit zijn: traditioneel links-rechts; voorkeur voor economische gelijkheid en voorkeur voor marktwerking. Zie figuur 3. Tabel 5 geeft een kwantitatief overzicht van de ideologieschalen in de dataset.

Figuur 3. Scores per partij op ideologieschalen conform Lameris et al. (2017)



Deze ideologieschalen zijn tot stand gekomen door Nederlandse kiezers middels een enquête bepaalde stellingen voor te leggen en deze vervolgens te verbinden aan hun partijvoorkeur (Lameris et al., 2017). Ze zijn dus niet afgeleid uit partijprogramma's en er is geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de lokale afdeling van een landelijke partij een eigen profiel kan hebben.

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. Die delen we in bij de linkse respectievelijk de rechtse partijen (tabel 6).

Wij gebruiken de schalen op twee manieren:

1. Om te berekenen of een meerderheid van de raadszetels wordt ingenomen door partijen die hoog op een bepaalde schaal scoren (tabel 6).
2. Om een gewogen ideologiegemiddelde te berekenen voor de raad en het college. In deze berekening wordt per partij het aandeel college- of raadszetels vermenigvuldigd met de score van die partij op een bepaalde ideologieschaal. Vervolgens worden de uitkomsten van de partijen opgeteld zodat er een gewogen gemiddelde ideologiescore ontstaat voor een raad of college.

Tabel 6. Overzicht ideologieschalen

Schaal	Partijen die hoog op deze schaal scoren	Partijen die laag op deze schaal scoren
Traditioneel links-rechts	GL; PvdA; SP; lokaal progressief	CU; CDA; VVD; SGP en lokaal rechts
Economische gelijkheid	GL; PvdA; SP	D66; CU; CDA; VVD; SGP
Marktwerking	D66; CDA; VVD	GL; SP; CU; SGP

Gebaseerd op Lameris et al. (2017)

Door de gegevens over gemeentelijke belastingen te combineren met gegevens over de samenstelling van het gemeentebestuur, krijgen we een eerste inzicht in mogelijk verschillen. Tabel 7 laat zien wat de gemiddelde waarden van onze afhankelijke variabelen zijn in gemeenten waar een meerderheid van de raadszetels wordt bezet door partijen die laag of juist hoog scoren op een bepaalde ideologieschaal (zie tabel 6). Ook laat tabel 7 zien of deze verschillen statistisch significant zijn en, zo ja, of deze verschillen overeenkomen met onze hypothesen. Hierbij worden de gemeenten waarvoor we niet kunnen bepalen of er een meerderheid is voor een bepaalde ideologieschaal buiten beschouwing gelaten.

De tabel laat zien dat er voor drie van de vijf manieren waarop wij (de verdeling van) lokale lasten meten verschillen zijn tussen gemeenten waarbij een meerderheid van de raadszetels is voor partijen die laag of juist hoog scoren op een bepaalde ideologie schaal. Dit zijn de OZB-opbrengsten per inwoner, het percentage van de ozb-opbrengst afkomstig uit woningen en de woonlasten voor een huurwoning als percentage van die voor een eigenwoningbezitter.

Voor de ideologieschalen rechts-links en gelijkheid is dit verschil bij de ozb-opbrengst per inwoner en de woonlasten voor een huurwoning als percentage van die voor een eigenwoningbezitter ook zoals wij, op basis van onze hypothesen, hadden verwacht. Echter, wij hadden niet verwacht dat de woonlasten van huurwoningen als percentage van de woonlasten van eigenwoningbezitters hoger zou zijn wanneer in de raad een meerderheid is voor linkse partijen of partijen die voor meer economische gelijkheid zijn.

Bij de ideologieschaal marktwerking zien we het omgekeerde. Bij een raadsmeerderheid voor meer marktwerking is, tegen de verwachting in, de ozb-opbrengst hoger en zijn de woonlasten voor huurders relatief lager. Wel is, conform de verwachting, het aandeel van woningen in de totale ozb-opbrengst hier hoger.

Dit alles zegt echter niets over de causaliteit van verbanden. Het is, op basis van deze gegevens, volstrekt onduidelijk of, bijvoorbeeld, de hogere ozb-opbrengsten in linkse gemeenten worden *veroorzaakt* door de gemeenteraad.

Tabel 7: Gemiddelde waarden belastingvariabelen voor raden met een meerderheid die hoog of laag scoort op een bepaald ideologisch profiel

Ideologie schaal	Gemiddelde waarde voor gemeenten waarvan een meerderheid van de raadszetels is voor partijen die laag scoren op deze schaal	Gemiddelde waarde voor gemeenten waarvan een meerderheid van de raadszetels is voor partijen die hoog scoren op deze schaal	Zijn verschillen statistisch significant?	Is het verschil overeenkomstig de hypothesen?
Ozb-opbrengst per inwoner (euro)				
Rechts-links	199	253	Ja	Hypothese 1 Ja
Gelijkheid	206	256	Ja	Ja
Marktwerking	176	206	Ja	Nee
Percentage ozb-opbrengst uit woningen				
Rechts-links	60	52	Ja	Hypothese 2 Nee
Gelijkheid	61	52	Ja	Nee
Marktwerking	56	63	Ja	Ja
Ozb-aanslag gemiddelde bij woningwaarde (euro)				
Rechts-links	284	279	Nee	Hypothese 3a Geen significant verband
Gelijkheid	289	282	Nee	Geen significant verband
Marktwerking	269	297	Nee	Geen significant verband
Woonlasten eigenaar-bewoner (euro)				
Rechts-links	763	751	Nee	Hypothese 3b Geen significant verband
Gelijkheid	769	752	Nee	Geen significant verband
Marktwerking	748	782	Nee	Geen significant verband
Woonlasten huurwoning als % van eigenaar-bewoner				
Rechts-links	54	47	Ja	Hypothese 4 Ja
Gelijkheid	53	45	Ja	Ja
Marktwerking	59	53	Ja	Nee

4.4. Controlevariabelen

Sommige factoren, zoals de belastinggrondslagen of het percentage ouderen in de bevolking, zouden zowel invloed kunnen hebben op de samenstelling van het gemeentebestuur als op de hoogte van de belastingen. Als we ze niet in de regressies meenemen zouden ze onze schattingen met betrekking tot de politieke variabelen vertekenen. Wij hebben daarom ook gegevens verzameld over dergelijke variabelen, zodat we met hun invloed rekening kunnen houden. Het effect op de belastingvariabelen wordt zo zuiverder geschat. Omdat wij niet inhoudelijk in deze controlevariabelen zijn geïnteresseerd, nemen we ze niet op in de tabellen met

onderzoeksuitkomsten. Tabel 8 geeft een kwantitatief overzicht van de gebruikte controlevariabelen.

Tabel 8. Dataset: controlevariabelen

	Aantal waarnemingen	Gemiddelde	Standaard- deviatie	Minimum	Maximum
Algemene uitkering per capita (1000 euro)	1947	0,98	0,31	0,39	3,29
Woz-waarde woningen per capita (1000 euro)	1947	116,70	38,21	43,82	418,75
Woz-waarde niet woningen per capita (1000 euro);	1947	25,75	10,36	6,74	100,02
aantal inwoners (1000);	1947	47,17	69,61	0,94	872,76
Percentage jongeren;	1947	23,63	2,96	12,08	43,34
Percentage ouderen;	1947	17,53	4,20	6,56	32,56
Percentage minderheden;	1947	3,97	4,08	0,00	27,73
Aantal bijstandsontvangers per capita;	1947	0,01	0,09	0,00	0,07
Aantal bedrijfsvestigingen per capita	1947	0,08	0,03	0,03	0,21

4.5. Onderzoeksmethode

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van lineaire regressieanalyse. De afhankelijke (belasting)variabelen, genoemd in tabel 3, worden geresseerd op de onafhankelijke (politieke) variabelen, genoemd in tabellen 4 en 5, en op de controlevariabelen, genoemd in tabel 8.

Het gebruik van controlevariabelen laat onverlet dat er nog andere relevante gemeentelijke kenmerken kunnen bestaan waarmee rekening zou moeten worden gehouden. Dit kunnen kenmerken zijn waarvan niet bekend is dat ze relevant zijn, of kenmerken waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn. Naast controlevariabelen gebruiken we daarom ook nog dummyvariabelen voor de jaren die we meenemen in het onderzoek, vaste effecten op gemeenteniveau en gemeentelijke trends.¹

Dummyvariabelen voor de jaren die zijn meegenomen in het onderzoek controleren voor ontwikkelingen op (inter)nationale schaal, zoals de economische conjunctuur, wetwijzigingen of veranderingen in de politieke cultuur. Alles wat alle gemeenten op hetzelfde moment raakt wordt met deze variabelen ondervangen. Zo houden we alleen de lokale ontwikkelingen over. Daarin zijn wij immers geïnteresseerd.

Vaste effecten zijn dummyvariabelen per gemeente. Door die mee te nemen controleren we voor alle gemeentespecifieke kenmerken die in de loop van de tijd niet veranderen. Zoals bijvoorbeeld de geografische ligging en de bodemgesteldheid.

Gemeentespecifieke trends controleren voor geleidelijke ontwikkelingen die zich in bepaalde gemeenten afspelen, bijvoorbeeld bevolkingskrimp en de daarmee gepaard gaande verandering in demografische opbouw.

¹ Een dummievariabele kan alleen de waarde 0 of 1 hebben. Een dummy voor jaar 2021 heeft de waarde 1 in het jaar 2021 en de waarde 0 in andere jaren.

Door de gekozen opzet kunnen alleen lokale factoren onze schattingen nog vertekenen indien deze zowel de samenstelling van het gemeentebestuur als gemeentelijke belastingen beïnvloeden, indien er geen controlevariabele voor is opgenomen én indien ze op een niet lineaire wijze variëren over de periode 1998-2021.

Het onderzoek op dit terrein dat eerder in Nederland is gedaan (Allers et al., 2001) maakte geen gebruik van gemeentelijke vaste effecten, dummyvariabelen voor belastingjaren of gemeentelijke trends. Dat kon niet, omdat er maar gegevens voor één verkiezingsjaar beschikbaar waren. Het nadeel van die aanpak was dat het onzeker is in hoeverre een gevonden (statistisch) verband een oorzakelijke relatie weergeeft. Gemeenten worden in die opzet vergeleken met andere gemeenten. Die hebben echter verschillende kenmerken, waarvoor controlevariabelen slechts ten dele kunnen corrigeren.

Bij de huidige opzet worden gemeenten vergeleken met zichzelf, op een ander moment (in een ander belastingjaar). Nagegaan wordt of een *verandering* in de politieke samenstelling van raad of college wordt *gevolgd* door een *verandering* in de hoogte of de verdeling van de belastingen die afwijkt van de verandering in gemeenten waar de politieke samenstelling van de raad of college niet is gewijzigd. Is dit het geval, dan nemen we aan dat er een oorzakelijk verband bestaat van de politiek op de belastingen. Doordat veranderingen in de belastingen in onze dataset volgen op veranderingen in de politiek (wij kijken naar de belastingen drie jaar na de verkiezingen) kan het verband niet andersom zijn.

Deze methode kan alleen met vrucht worden toegepast wanneer er gedurende de onderzochte periode voldoende variatie zit in de politieke samenstelling van raad en college. In dit hoofdstuk hebben we gezien dat dit het geval is. Ook de belastingvariabelen variëren in de tijd. De vraag is nu of het een wordt veroorzaakt door het ander.

5 Uitkomsten

Dit hoofdstuk presenteert de regressieuitkomsten. De hypothesen vallen samen met onze verschillende afhankelijke belastingvariabelen. De invloed van de samenstelling van de raad of het college meten we op verschillende manieren: met afzonderlijke partijen, met dummievariabelen die aangeven of 50% of meer van de raadszetels wordt ingenomen door partijen die hoog op een ideologieschaal scoren en met de gemiddelde positie van raad of college op de afzonderlijke ideologische schalen.

5.1. Invloed samenstelling gemeenteraad

Invloed afzonderlijke partijen

Als eerste toetsen we of individuele raadspartijen invloed hebben op lokale belastingen (tabel 9). Als drempelniveau om van een verband te spreken hanteren we een significantieniveau van 95 procent, in de tabel aangegeven met twee sterretjes (**). Bij minder dan twee sterretjes is de kans dat een gesuggereerd verband op toeval berust groter dan vijf procent.

Tabel 9: Invloed individuele raadspartijen op verschillende lokale belastingen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Ozb- opbrengst per capita (euro)	Ozb- opbrengst woningen als percentage van totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Woonlasten eigenaar- bewoner (euro)	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

*** geeft aan dat een verband significant is op 1%-niveau, ** dat een verband significant is op 5%-niveau en * dat een verband significant is op 10%-niveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten).

Lineaire regressies met controlevariabelen (tabel 8, gemeentelijke vaste effecten, dummyvariabelen voor belastingjaren en gemeentelijke trends).

De regressiecoëfficiënten in de tabel zijn als volgt te interpreteren. In kolom 1 staat bij het CDA een coëfficiënt -0,03. Ter indicatie: gemiddeld bezet het CDA 20 procent van de raadszetels (tabel 4). Als in een gemeente het aandeel van het CDA met 1 procentpunt toeneemt, dus bijvoorbeeld van 15 naar 16 procent, dan daalt de ozb-opbrengst per inwoner gemiddeld met 0,03 euro. Dit is een verwaarloosbaar klein

effect. Doordat er naast de coëfficiënt geen sterretjes staan, weten we bovendien dat het effect niet significant van nul afwijkt. Dus zelfs als het effect wel groot was geweest, was de kans dat het een toevalstreffer is te groot om het serieus te nemen.

De tabel laat geen enkel significant effect zien. Dat gaat in tegen alle hypothesen die we hierboven hebben geformuleerd. Zou het kunnen zijn dat we “te streng” zijn met onze onderzoeksmethode? Door per gemeente een 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 regressie daarom ook gedraaid zonder gemeentelijke trends.

Wanneer we de gemeentelijke trends uit de regressie weglaten worden de twee coëfficiënten die tegen een blauwe achtergrond in tabel 9 staan wel significant en neemt hun waarde iets toe. Dit zou suggereren dat de woonlasten voor eigenaar-bewoners met ruim een euro zouden dalen voor elk procentpunt verkiezingswinst voor PvdA of VVD. Aangezien de gemiddelde woonlasten 775 euro bedragen is dit een klein effect.

Omdat dit effect niet significant is als we trends meenemen is het bovendien niet zeker of de lastendaling wel aan politieke factoren kan worden toegeschreven. Maar zelfs als dit wel zo zou zijn, dan vinden we nog steeds geen effect op de overige vier belastingvariabelen. We concluderen daarom dat we geen overtuigende aanwijzingen vinden voor een effect van individuele raadspartijen op de hoogte of de verdeling van de lokale belastingen.

Invloed van de ideologische voorkeuren van de meerderheid van de raad

In tabel 6 (overzicht ideologieschalen) is aangegeven welke partijen hoog of laag scoren op de drie ideologieschalen die wij gebruiken. Tabel 10 laat zien hoe veranderingen in lokale belastingen in gemeenten waar 50% of meer van de raadszetels worden ingenomen door partijen die hoog of juist laag op een ideologieschaal scoren verschillen van veranderingen in gemeenten waar geen meerderheid op de desbetreffende ideologieschaal bestaat. In tegenstelling tot wat we in tabel 9 met de verschillende partijen hebben gedaan, zijn de drie ideologieschalen niet tegelijkertijd in de regressies opgenomen, maar zijn aparte regressies gedraaid. Dit is nodig omdat ze onderling sterk correleren.

Tabel 10: Invloed meerderheid raadszetels op verschillende lokale belastingen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Ozb- opbrengst per capita	Ozb- opbrengst woningen als percentage totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Woonlasten eigenaar- bewoner	Woonlasten huurder als percentage woonlasten eigenaar
Meerderheid traditioneel rechts	-1,6	0,2	-2,0	-3,5	-0,1
Meerderheid traditioneel links	-6,2**	0,4	-4,7	5,9	1,0
R2	0,849	0,726	0,820	0,750	0,737
Meerderh. tegen ec. gelijkheid	-1,5	0,3*	-1,3	-5,4	0,2
Meerderh. voor ec. gelijkheid	-6,8**	0,4	-5,2	4,2	0,8
R2	0,849	0,727	0,820	0,751	0,737
Meerderh. voor marktwerking	-0,6	1,2	5,2	8,8	-0,5
Meerderh. tegen marktwerking	-3,1	0,0	-4,3	-12,7*	0,2
R2	0,849	0,727	0,820	0,751	0,737
Aantal waarnemingen	1.947	1.663	1.947	1.947	1.947
Aantal gemeenten	351	351	351	351	351

*** geeft aan dat een verband significant is op 1%-niveau, ** dat een verband significant is op 5%-niveau en * dat een verband significant is op 10%-niveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten).

Lineaire regressies met controlevariabelen, vaste effecten, jaardummies en gemeentelijke trends.

De tabel laat zien dat er een significant verband is tussen het hebben van een linkse meerderheid in de raad en de ozb-opbrengsten per capita. In linkse gemeenten is de ozb-opbrengst per capita 6.2 euro lager dan in gemeenten waar we geen meerderheid hebben gevonden. Voor rechtse gemeenten geldt dit niet. We hebben statistisch getest of het effect van een linkse meerderheid significant verschilt van dat van een rechtse meerderheid. Dat blijkt dit niet het geval. Hetzelfde geldt voor de ideologieschaal economische gelijkheid; daar is de coëfficiënt net iets groter (6,8).

Wanneer de gemeentelijke trends worden weggelaten, vinden we 6 statistisch significante resultaten (weergegeven tegen een blauwe achtergrond). Echter, wanneer we weer kijken naar de verschillen tussen de gemeenteraden waarvoor we op basis van de ideologieschalen wel een meerderheid hebben kunnen bepalen, dan blijven er slechts twee significante relaties over. Dit is bij de ideologieschaal marktwerking de ozb-opbrengst van woningen als percentage van de totale ozb en bij de ideologieschaal traditioneel links-rechts de woonlasten voor eigenaar-bewoners. De

significantie van de overige coëfficiënten verandert niet als gemeentelijke trends worden weggelaten.

Invloed gemiddelde ideologische positie raad op lokale belastingen

Tabel 11 laat zien wat de invloed is van de ideologische samenstelling van de totale raad op lokale belastingen. Voor elke ideologische schaal nemen we nu de (gewogen) gemiddelde score als maatstaf. De tabel laat zien dat we voor geen van de onderzochte ideologieschalen een significant verband vinden met de hoogte of de verdeling van de lokale belasting. De significantie van de coëfficiënten verandert niet als gemeentelijke trends worden weggelaten uit de regressies.

Tabel 11: Invloed samenstelling raad op verschillende lokale belastingen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Ozb- opbrengst per capita	Ozb- opbrengst woningen als percentage totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Woonlasten eigenaar- bewoner	Woonlasten huurder als percentage woonlasten eigenaar
Gem. score traditioneel rechts	1,57	-0,02	3,22	9,47	-0,25
R2	0,855	0,726	0,822	0,752	0,737
Gem. score economische gelijkheid	-4,4	0,2	-8,0	-16,1	1,7
R2	0,855	0,726	0,822	0,752	0,737
Gem. score marktwerking	12,5	-1,6	12,8	23,6	-4,3
R2	0,855	0,726	0,822	0,752	0,737
Aantal waarnemingen	1.933	1.651	1.933	1.933	1.933
Aantal gemeenten	349	349	349	349	349

*** geeft aan dat een verband significant is op 1%-niveau, ** dat een verband significant is op 5%-niveau en * dat een verband significant is op 10%-niveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten).

Lineaire regressies met controlevariabelen, vaste effecten, jaardummies en gemeentelijke trends.

Voor elk van de vijf afhankelijke variabelen, weergegeven in de kolommen, zijn drie verschillende regressies gedraaid. Deze varianten zijn, van boven naar beneden, de links-rechtsschaal, de voorkeur voor economische gelijkheidsschaal en de voorkeur voor marktwerkingsschaal. De interpretatie van het coëfficiënt 1.57 in kolom 1 is dat als de raad 1 eenheid rechtser wordt (op de schaal van Lameris, waar de gemiddelde score 5,5 is (zie tabel 5)), de ozb-opbrengsten per capita met 1,57 euro toenemen. Echter, voor geen van de ideologieschalen vinden we een significant verband.

5.2. Invloed samenstelling college

Invloed afzonderlijke partijen

Tabel 12 laat zien wat de invloed is van individuele collegepartijen op lokale belastingen. We vinden geen enkel significant effect. De significantie van de coëfficiënten verandert niet als gemeentelijke trends worden weggelaten uit de regressies.

Tabel 12: Invloed individuele collegepartijen op verschillende lokale belastingen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Ozb- opbrengst per capita	Ozb- opbrengst woningen als percentage totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Woonlasten eigenaar- bewoner	Woonlasten huurder als percentage woonlasten eigenaar
Percentage CDA	-0,04	-0,01	-0,14	-0,24	-0,02
Percentage PVDA	-0,03	-0,00	-0,09	-0,24	-0,03*
Percentage VVD	-0,07	-0,00	-0,13	-0,34*	-0,03*
Percentage D66	-0,07	-0,00	-0,09	-0,43*	-0,03
Percentage CU	-0,06	-0,00	-0,12	0,14	0,01
Percentage GL	0,02	-0,00	-0,04	-0,03	-0,03
Perc. lokaal ongebonden	-0,02	0,00	-0,06	-0,13	-0,02
Aantal waarnemingen	1.947	1.663	1.947	1.947	1.947
Aantal gemeenten	351	351	351	351	351
R2	0,849	0,728	0,820	0,753	0,739

*** geeft aan dat een verband significant is op 1%-niveau, ** dat een verband significant is op 5%-niveau en * dat een verband significant is op 10%-niveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten).

Invloed gemiddelde ideologische positie college op lokale belastingen

Tabel 13 laat zien wat de invloed is van de gemiddelde ideologische samenstelling van het college op veranderingen in lokale belastingen. Voor geen van de ideologieschalen vinden wij dat veranderingen in de ideologische samenstelling van het college veranderingen in lokale belastingen verklaart. De significantie van de coëfficiënten verandert ook niet als gemeentelijke trends worden weggelaten uit de regressies.

Tabel 13: Invloed samenstelling college op verschillende lokale belastingen

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Ozb- opbrengst per capita	Ozb- opbrengst woningen als percentage totaal	Ozb-aanslag bij gemiddelde woningwaarde (euro)	Woonlasten eigenaar- bewoner	Woonlasten huurder als percentage woonlasten eigenaar
Gem. score traditioneel rechts	-0,2	0,0	-0,3	-0,7	0,0
R2	0,859	0,726	0,828	0,757	0,743
Gem. score economische gelijkheid	1,3	-0,1	1,2	3,1	0,1
R2	0,859	0,726	0,828	0,757	0,743
Gem. score marktwerking	-5,7	0,2	-7,9	-15,8	-0,9
R2	0,859	0,726	0,828	0,758	0,743
Aantal waarnemingen	1.884	1.606	1.884	1.884	1.884
Aantal gemeenten	349	348	349	349	349

*** geeft aan dat een verband significant is op 1%-niveau, ** dat een verband significant is op 5%-niveau en * dat een verband significant is op 10%-niveau (gebaseerd op cluster-robuste standaardfouten).

Lineaire regressies met controlevariabelen, vaste effecten, jaardummies en gemeentelijke trends.

Voor elk van de vijf afhankelijke variabelen, weergegeven in de kolommen, zijn drie verschillende regressies gedraaid, met respectievelijk de score op de links-rechtsschaal, de score op de schaal voor een voorkeur voor economische gelijkheid en de score op de schaal voor een voorkeur voor marktwerking.

6 Robuustheidsanalyse

We hebben zowel de ideologische voorkeuren als de hoogte en de verdeling van de lokale lasten op verschillende manieren gemeten. Ook hebben we regressies uitgevoerd met en zonder gemeentespecifieke trends. Voor de resultaten maakt dit alles weinig verschil. De uitkomsten lijken dus robuust voor de gekozen methode.

Als laatste robuustheidstest hebben wij op basis van het Lokaal kiezersonderzoek (LKO) 2018 een ideologiescore ontwikkeld die als alternatief kan dienen voor die in de hoofdanalyse (gebaseerd op Lameris 2017).

Het LKO bevat onder meer de vraag: "Kunt u op de onderstaande schaal aangeven aan welke combinatie van sociale belastingen en uitgaven u de voorkeur geeft". Ook wordt gevraagd op welke partij respondenten hadden gestemd. Deze gegevens combinerend hebben wij berekend welk percentage van de achterban van een partij voor of tegen het verhogen van lokale belastingen is en of een meerderheid van de raads- of collegezetels in handen is van partijen waarvan de achterban overwegend voor belastingverlaging is of juist voor belastingverhoging. Hierbij zijn ook lokale onafhankelijke partijen meegenomen. Voor details wordt verwezen naar bijlage B.

Wij hebben de bovenstaande analyses opnieuw gedaan (tabellen 10, 11 en 13) met deze alternatieve ideologiemaatstaf. We vonden (opnieuw) geen significante verbanden tussen ideologische voorkeur en de hoogte of verdeling van lokale belastingen.

Het aantal respondenten per partij in het LKO-databestand is laag en de uitkomst daardoor mogelijk niet representatief. Om die reden gebruiken we ze alleen als robuustheidsanalyse en presenteren we ze niet in de hoofdanalyse.

7 Samenvatting en conclusies

Met behulp van regressieanalyse hebben we onderzocht of burgers door te stemmen invloed kunnen uitoefenen op de hoogte of de verdeling van de gemeentelijke belastingen. Onze verwachtingen hierover hebben wij weergegeven in een vijftal hypothesen. Kort samengevat: hoe linkser kiezers stemmen, en hoe linkser dus de raad en het college, hoe hoger de belastingen en hoe progressiever de lastenverdeling.

De uitkomsten van de kwantitatieve analyse bieden geen steun voor onze hypothesen. We vinden geen overtuigende aanwijzingen van politieke invloed op de hoogte of de verdeling van de lokale belastingen.

Hoewel wij dit niet hadden verwacht, zijn er in de literatuur wel aanwijzingen te vinden over mogelijke oorzaken van 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 slechts een klein deel van de totale gemeentelijke inkomsten. Daardoor kunnen gemeentepolitici dit beleidsterrein relatief makkelijk onaangeraakt laten.

Uit eerder onderzoek weten we dat belastingverhoging bij bezuinigingsoperaties 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 (Allers en Elhorst 2005), het verschijnsel dat bestuurders hun belastingen niet teveel durven te laten afwijken van die in buurgemeenten uit vrees electoraal te worden afgestraft, zou een verklaring kunnen vormen.

Nader onderzoek zou meer licht kunnen werpen op de achtergrond van de hier gevonden resultaten. Zo zou kunnen worden onderzocht of bestuurders die belastingen verhogen inderdaad door de kiezers worden afgestraft. Als dat zo is dan hebben kiezers wel degelijk invloed op de lokale belastingen. Niet door op een specifieke partij te stemmen als zij een specifiek belastingbeleid willen, maar door zo te stemmen dat belastingverhoging wordt ontmoedigd.

De hier gebruikte onderzoeksmethode kan ook op andere beleidsterreinen worden ingezet. Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden onderzocht in hoeverre kiezers invloed hebben op de bedragen die gemeenten besteden aan subsidies op beleidsvelden als sport, natuur, cultuur, maatschappelijke ondersteuning of verduurzaming.

Literatuur

Allers, M.A., Hoeben, C., van der Veer, J.T. en Gerritsen, E., 2005. Atlas van de lokale lasten 2005, COELO, Groningen.

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

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

Blom-Hansen, J., Monkerud, L. en Sørensen, R., 2006. Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway. *European Journal of Political Research*, 45(3), pp.445-465.

Broekema, B., Fenger, M. en van der Waal, J., 2018. Decentralisatie en het sociaal domein. In Jansen, G. en Denters, B. (Eds.), *Democratie Dichterbij: Lokaal kiezersonderzoek 2018*. Gedownload in oktober 2021, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255923/lokaal-kiezersonderzoek-2018-democratie-dichterbij.pdf>

Egerod, B. en Larsen, M., 2021. Can Citizens Set City Policy? Evidence from a Decentralized Welfare State. *Urban Affairs Review*, 57(4), pp. 1178-1195.

Fiva, J., Folke, O. en Sørensen, R., 2017. The Power of Parties: Evidence from Close Municipal Elections in Norway. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), pp.3-30.

Folke, O., 2014. Shades of brown and green: party effects in proportional election systems. *Journal of the European Economic Association*, 12(5), pp.1361-1395.

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

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

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

Laméris, M., Jong-A-Pin, R. en Garretsen, H., 2018. On the measurement of voter ideology. *European Journal of Political Economy*, 55, pp.417-432.

Pettersson-Lidbom, P., 2008. Do Parties Matter for Economic Outcomes? A Regression-Discontinuity Approach, *Journal of the European Economic Association*, 6(5), 1037–1056.

Schmitt, C., 2015. Panel data analysis and partisan variables: how periodization does influence partisan effects. *Journal of European Public Policy*, 23(10), pp.1442-1459.

Bijlage A. Bronvermelding gebruikte gegevens

Tabel A1. Gebruikte gegevens en hun bron

Gegevens	Bron	Gebruikt voor:
Lokale lasten	COELO	Afhankelijke variabelen (Ozb; woonlasten)
Gemeentelijke kenmerken (1)	Ministerie van Binnenlandse Zaken. Verdeling van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds. Spreadsheetbestanden. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/rapporten/2011/07/28/verdeling-van-de-uitkeringen-uit-het-gemeentefonds	Controle variabelen (Minderheden; ouderen; jongeren; algemene uitkeringen; bijstandsontvangers; bedrijfsvestigingen)
Gemeentelijke kenmerken (2)	CBS	Controle variabelen (WOZ waarde woningen; WOZ waarde niet woningen)
Samenstelling raad en college	Vereniging Nederlandse Gemeenten. Gids gemeentebesturen. Den Haag: Sdu uitgevers. Edities 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015. Vereniging Nederlandse Gemeenten (2019). Databank VNG Ledengegevens. https://leden.vng.nl/login.html	Onafhankelijke variabelen (Aantal raadszetels; aantal collegezetels; aantal zetels per partijen)

Bijlage B. Voorkeur voor belastingverhoging of verlaging op basis van LKO

In het Lokaal kiezersonderzoek (LKO) 2018 werd aan respondenten gevraagd op welke partij ze hadden gestemd. Ook werd de volgende vraag gesteld: "Kunt op de onderstaande schaal aangeven aan welke combinatie van sociale belastingen en uitgaven u de voorkeur geeft". Respondenten konden vervolgens op een schaal van 0-10 aangeven of ze sterk voor belastingverlaging waren (score 0) of sterk voor belastingverhoging (score 10).

Op basis hiervan kan per partij worden geschat welk percentage van de achterban van een partij voor of tegen het verhogen van lokale belastingen is. Dit kan dienen als alternatief voor de ideologiescores gebaseerd op Lameris (2017), die in de hoofdanalyse worden gebruikt.

Helaas is het aantal respondenten per partij in het LKO-databestand laag en de uitkomst daardoor mogelijk niet representatief. Vandaar dat we deze scores als een extra robuustheidstest beschouwen voor de scores gebaseerd op Lameris (2017), en er verder geen conclusies aan verbinden.

In tabel B1 hebben we de reacties van de respondenten op deze vraag per partij weergegeven. Indien een respondent een score 0-3 gaf, hebben wij deze gecategoriseerd als zijnde 'voor belasting verlaging'; bij een score van 4-6 als 'geen verandering'; bij een score van 7-10 als 'voor verhoging'.

Vervolgens hebben we het percentage van de ondervraagde kiezers op een bepaalde partij die aangaf voor belastingverlaging te zijn afgetrokken van het percentage dat voor verhoging was. Hierdoor ontstaat een schatting van welk percentage van de achterban van een partij voor of tegen het verhogen van lokale belastingen is. Een negatieve score geeft aan dat een meerderheid van de stemmers op die partij voor verlaging is. Een positieve score geeft aan dat een meerderheid van de stemmers op die partij voor verhoging is.

Deze netto scores hebben we vervolgens op twee manieren gebruikt:

1. Om te berekenen of een meerderheid van de raadszetels wordt ingenomen door partijen waarvan de achterban in meerderheid voor of tegen belastingverhoging is. Wanneer een meerderheid van de raadszetels bezet werd door CU, D66, CDA, SP, PvdA, GL of lokaal links, dan is dit gecodeerd als zijnde een gemeente die vóór belastingverhoging is. Wanneer een meerderheid van de raadszetels bezet werd door VVD, SGP, lokaal onafhankelijk of als lokaal Christelijk als voor belastingverlaging.
2. Om een gewogen ideologiegemiddelde te berekenen voor de raad en het college. In deze berekening wordt per partij het aandeel college- of raadszetels vermenigvuldigd met het netto percentage van hun kiezers dat voor belastingverhoging is. Vervolgens worden de uitkomsten van de partijen opgeteld zodat er een ideologiescore ontstaat voor een raad of college.

Tabel B1: Reactie respondenten op vraag over veranderen lokale belastingen per politieke partij

Partij	Aantal respondenten dat op deze partij heeft gestemd	Voor verlaging	Wil geen verandering	Voor verhoging	Netto voor verhoging (= % voor verhoging - % voor verlaging)
PVV	24	42%	58%	0%	-42%
Blanco stem	9	33%	67%	0%	-33%
VVD	194	26%	63%	11%	-15%
SGP	21	19%	76%	5%	-14%
Lokale / andere partij	465	21%	70%	9%	-11%
Christelijke combinatie (CU/SGP)	21	19%	67%	14%	-5%
Andere landelijke partij	27	26%	52%	22%	-4%
Ik wil niet zeggen op welke partij ik stem	29	17%	62%	21%	3%
ChristenUnie	57	12%	68%	19%	7%
D66	142	8%	77%	15%	7%
CDA	189	7%	76%	16%	9%
SP	82	13%	61%	26%	12%
PvdA	159	6%	64%	30%	25%
GroenLinks	169	7%	52%	41%	34%
Progressieve combinatie (incl. PvdA, GL)	20	5%	45%	50%	45%
PvdD	21	0%	52%	48%	48%
Totaal	1629				

De partijen zijn gerangschikt op basis van de scores in de rechterkolom. Bron: LKO 2018.