



Lokale lastenpolitiek

Auteur(s):

Wassenaar, M.C.

Ten tijde van het schrijven van dit artikel werkzaam bij de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van het ministerie van Financiën, per 1 maart werkt hij bij de directie Begrotingszaken. De auteur dankt D.P. van Soest en J. Zwaveling voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4194, pagina 193, 12 maart 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

politieke, economie

Gemeenten doen aan lastenpolitiek. Wanneer de voorstanders van inkomensgelijkheid de meerderheid vormen in een gemeenteraad, zijn de verschillen in de lasten tussen de belastingplichtigen groter.

Gemeenten hebben in de tarieven van de gemeentelijke heffingen (de onroerende-zaakbelasting OZB, de reinigingsheffingen en de rioolrechten) een aantal beleidsvrijheden waarmee zij in staat zijn de lasten te verdelen over de verschillende typen belastingplichtigen. De OZB bestaan uit een belasting voor de eigenaar en een belasting voor de gebruiker van een onroerende zaak. De belastingen worden geheven naar de waarde van deze zaak (de woning). Het tarief van de eigenarenbelasting mag maximaal 125% bedragen van het tarief van de gebruikersbelasting. Er is geen absolute limiet aan de hoogte van de beide belastingen. De reinigingsheffingen worden geheven om de kosten van het verwijderen van afval in rekening te brengen. De heffing bestaat doorgaans uit een uniform bedrag, waarbij in enkele gemeenten een onderscheid gemaakt wordt tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens. In een aantal gemeenten is het tarief afhankelijk van de hoeveelheid aangeboden afval. De tarieven mogen maximaal kostendekkend zijn. De rioolrechten worden geheven om de kosten van het instandhouden van het rioolstelsel te dekken en bestaan uit een aansluit- en een afvoerrecht. Het aansluitrecht wordt betaald door de eigenaar van een woning en het afvoerrecht wordt betaald door de gebruiker van een woning. Een huurder betaalt dus alleen het afvoerrecht; de eigenaar-bewoner betaalt beide rechten. Ook bij deze heffing mogen de tarieven maximaal kostendekkend zijn.

Gemeenten hebben een vrije keuze welke van deze heffingen zij gebruiken en welke tarieven zij daarbij hanteren. In 1998 kennen alle gemeenten de OZB, 92% van de gemeenten legt een reinigingsheffing op en 96% van alle gemeenten kent een rioolrecht¹. Doordat de hoogte van de OZB afhankelijk is van de waarde van de woning en de hoogte van de reinigingsheffingen en rioolrechten veelal uniform van hoogte zijn (onafhankelijk van de waarde van de woning), is het voor gemeenten mogelijk door middel van de tariefstelling bij deze heffingen een lastenpolitiek te voeren. In dit artikel wordt onderzocht of gemeenten dat doen, en of deze lastenpolitiek beïnvloed wordt door politieke factoren - i.c. de samenstelling de gemeenteraad.

Metten van lasten en politiek

Voeren gemeenten een lokale-lastenpolitiek? In [tabel 1](#) is voor acht 'gezinssituaties' de hoogte van de drie gemeentelijke heffingen weergegeven. Duidelijk is dat de hoogte van de lasten samenhangt met factoren als waarde van de woning (OZB), woningbezit (OZB, rioolrechten) en de gezinsgrootte (reinigingsheffingen, rioolrechten). Met deze gegevens is het vervolgens mogelijk om de verhouding te berekenen tussen de lasten van mensen in een dure of goedkope woning, een huur- of een koopwoning, en alleenstaand of in een gezin. Zo is de verhouding van de lasten van een alleenstaande in een goedkope en een dure huurwoning gelijk aan $620/805 = 0,77$; zie [tabel 3](#).

Tabel 1. Hoe gemeentelijke lasten verschillen tussen gezinssituaties

waarde woning	woon situatie	gezins-samenstelling	OZB	reinigings-rechten	riool-rechten	som gem. heffingen _p
<i>f</i>			<i>f</i>			
150.000	huur	alleenstaande	213	329	77	620
150.000	koop	alleenstaande	477	329	162	973
150.000	huur	gezina	213	401	91	705
150.000	koop	gezin	477	401	176	1.059
280.000	huur	alleenstaande	397	329	77	805
280.000	koop	alleenstaande	890	329	161	1.391
280.000	huur	gezin	397	401	91	890
280.000	koop	gezin	890	401	176	1.477

a. gezin: met twee kinderen.

b. Exclusief de effecten van de *f* 100,- maatregel ('de Zalmsnip'). Deze som kan afwijken van de optelling van de drie afzonderlijke delen doordat de som slechts bepaald is voor die gemeenten waarvoor de hoogte van de drie afzonderlijke heffingen bekend is.

Bron: Monitor Lokale lasten 1998, Tweede Kamer 1998-1999, 26 213, nr. 1.

Tabel 3

Tabel 3. Effect van de politieke samenstelling van de gemeenteraad op de verhouding tussen de gemeentelijke lasten van bewoners van goedkope (f 150.000) en dure (f 280.000) woningen

gezinssituatie	lasten goedkope woning vs. dure woning	effect 'meer linkse' raada
	gemiddelde lastenverhouding	verandering lastenverhouding
alleenstaande in een huurwoning	0,77	-0,06
alleenstaande in een eigen woning	0,70	-0,05
gezin met 2 kinderen in een huurwoning	0,79	-0,05
gezin met 2 kinderen in een eigen woning	0,72	-0,04

a. Afwijking van de PSG-index van het gemiddelde ([tabel 2](#)) met een punt.
Alle variabelen zijn significant op 1%-niveau.

Om te onderzoeken of de resulterende verhouding (mede) bepaald wordt door politieke factoren, is er een indicator voor de politieke samenstelling van de gemeenteraad opgesteld. Hiervoor is aangesloten bij de resultaten van het Nationaal Kiezersonderzoek van het CBS. Per gemeente is de waarde van de index PSG (politieke samenstelling gemeenteraad) afgeleid door het gemiddelde te nemen van de waarden van elk gemeenteraadslid conform [tabel 2](#). De gemiddelde waarde komt overeen met 4,5. Dit is bijvoorbeeld de 'score' van een gemeenteraad van tien zetels, waarvan er vijf voor de PvdA zijn, drie voor de VVD en twee voor het CDA. Een PSG-index die één punt hoger is (de rekenenheid in het hierna volgende onderzoek) kan dan gezien worden als een gemeenteraad waar in plaats van VVD en CDA, GroenLinks (3 zetels) en de PvdA (in totaal 7 zetels) vertegenwoordigd zijn.

Tabel 2

Tabel 2. Partijen en hun 'score' voor inkomensgelijkheid (de zg. PSG-index)

Partij	preferentie voor inkomensgelijkheid
	schaal 1-7
VVD	3,2
lokale 'rechtse' partijen*	3,5
CDA	4,3
overige lokale partijen*	4,5
D66	4,6
SGP/GPV/RPF	4,7
AOV/Unie 55+	5,0
PvdA	5,3
lokale 'linkse' partijen*	5,5
GroenLinks	5,9
overige landelijke 'linkse' partijen*	6,5
Gemiddeld	4,5

Gebaseerd op CBS, *Nationaal Kiezersonderzoek*, Voorburg/Heerlen 1994, blz. 48. In een enquête is daarin aan een panel onder meer gevraagd naar de partij waar men op gestemd heeft en de mate waarin men van mening was dat inkomensverschillen in ons land groter of kleiner moeten worden. Aan het antwoord 'vergroting' is waarde '1' toegekend en aan 'verkleining' is de waarde '7' toegekend. Van de met een * gemarkeerde partijen zijn de waarden door de auteur toegekend.

T

Niet-politieke factoren

We kunnen nu de lastendruk voor verschillende groepen relateren aan de politieke samenstelling van de gemeenteraad. Echter, de hoogte van de OZB wordt naast de politieke omgeving mede bepaald door andere factoren:

» het aantal inwoners van de gemeente. In grotere gemeenten zijn de gemeentelijke lasten (vooral de OZB) gemiddeld genomen hoger. Omdat het gezin in de duurder woning meer OZB betaalt dan het gezin in de goedkopere woning, zullen alleen al om deze reden de bewoners van dure woningen relatief meer belasting betalen in grote gemeenten;

» ook het feit dat een gemeente gebruik maakt van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds, heeft invloed op de lastenverdeling. Om voor 'artikel 12' in aanmerking te komen moeten de OZB, rioolrechten en reinigingsheffingen aan een aantal eisen voldoen, waarvan de strengste is dat de OZB een minimale hoogte moet hebben van ongeveer 140% van het landelijk gemiddelde. Hierdoor is in artikel 12-gemeenten het niveau van de lasten van de OZB relatief hoger. Dit heeft implicaties voor de lastenverhouding, omdat de lasten van bewoners van dure huizen voor een relatief groter deel bepaald worden door de OZB;

» tot slot moet een gemeente met een lage gemiddelde woningwaarde, de tarieven van de OZB hoger vaststellen om tot een vergelijkbare opbrengst te komen dan een gemeente met gemiddelde woningwaarden.

In de analyse is rekening gehouden met al deze effecten op de verhouding tussen de lasten van dure en goedkope woningen, zodat de

hieronder gepresenteerde invloed van politieke factoren op de lastenverhouding niet door deze niet-politieke factoren vertekend wordt.

Gemeentelijke lasten en de waarde van de woning

Onderstaand wordt gezien in hoeverre er een relatie bestaat tussen de verdeling van de lasten van de gemeentelijke heffingen en de politieke samenstelling van de gemeenteraad. De hoogte van de OZB is afhankelijk van de waarde van de woning. De reinigingsheffingen en de rioolrechten hebben een uniforme hoogte (onafhankelijk van de woningwaarde). Hierdoor hebben gemeenten de mogelijkheid om de lasten tussen de bewoners van woningen met verschillende waarden te variëren. Om te onderzoeken in hoeverre deze verschillen in lasten een politieke achtergrond hebben, wordt gekeken naar de verhouding van de lasten voor een gezin in een woning met een waarde van f 150.000 en een gezin in een woning met een waarde van f 280.000. Omdat de lasten zoals eerder is aangegeven kunnen samenhangen met andere karakteristieken van het gezin, wordt deze verhouding onderzocht voor verschillende typen gezinssituaties (alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens, huur en eigen woning).

Uit [tabel 3](#) blijkt dat er voor elk van de vier gezinssituaties een significante relatie bestaat tussen de politieke samenstelling van de gemeenteraad en de verhouding in de gemeentelijke lasten tussen een gezin met een woning van f 150.000 en een woning van f 280.000. Wanneer in de gemeenteraad de partijen die voorstander zijn van relatief grote inkomensverschillen (een lage waarde van de variabele PSG, bijvoorbeeld CDA, VVD) sterk vertegenwoordigd zijn, bestaat er een kleiner verschil in de hoogte van de lasten tussen beide gezinstypen. Een relatief groot deel van de lasten wordt dan geheven via de reinigingsheffingen en de rioolrechten. Wanneer in de gemeenteraad partijen die voorstander zijn van relatief kleine inkomensverschillen (een hoge waarde van de variabele PSG, bijvoorbeeld GroenLinks, PvdA) sterk vertegenwoordigd zijn, bestaat er doorgaans een groter verschil in de lasten tussen beide gezinstypen. In deze gemeenten wordt een relatief klein deel van de lasten geheven via de rioolrechten en de reinigingsheffingen en een relatief groot deel via de onroerende-zaakbelastingen. In deze gemeenten ligt de kostendekkingsgraad van de reinigingsheffingen en de rioolrechten daarmee gemiddeld genomen op een lager niveau. Daarnaast blijkt dat de andere variabelen een significante relatie vertonen met de verhouding in de lasten en dat de tekens daarbij zijn zoals eerder is verondersteld.

Gemeentelijke lasten en gezinssituatie

Naast de verhouding in de lasten tussen gezinnen in een woning met een verschillende woningwaarde, is het zoals aangegeven voor gemeenten ook mogelijk om in de verdeling van de lasten onderscheid te maken tussen (a) alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens en (b) tussen huurders en eigenaar-bewoners.

[tabel 4](#) laat zien dat ook in de verhouding in de lasten tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens en in de verhouding tussen huurders en eigenaar-bewoners door gemeenten beleidsmatige keuzen gemaakt worden die een relatie vertonen met de politieke samenstelling van de gemeenteraad. In de verhouding in de lasten tussen alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens is de relatie niet significant. In de verhouding tussen huurders en eigenaar-bewoners is deze relatie wel significant.

Tabel 4. Effect van de politieke samenstelling van de gemeenteraad op de gemeentelijke lasten voor verschillende gezinssituaties met een woning van f 280.000

gezinssituatie	lasten alleenstaande vs gezin	effect 'meer linkse' raad _a
	gemiddelde lastenverhouding	verandering lastenverhouding
huurwoning	0,90	-0,02
eigen woning	0,94	-0,01
gezinssituatie	lasten huur- vs eigen woning	effect 'meer linkse' raad _a
alleenstaande	0,58	-0,08*
gezin met 2 kinderen	0,60	-0,08*

a. Afwijking van de PSG-index (tabel 2) van het gemiddelde met een punt. * significant op 1%.

Wanneer partijen die relatief grote inkomensverschillen voorstaan (een lage index PSG, bijvoorbeeld CDA, VVD) sterk vertegenwoordigd zijn, zijn de verschillen in de lasten tussen de categorieën huurders en eigenaar-bewoners steeds relatief klein. Bij de verhouding in de lasten tussen huurders en eigenaar-bewoners is er daarnaast, net als bij de lastenverhouding tussen dure en goedkope woningen, een duidelijke relatie met het aantal inwoners in een gemeente, de eventuele artikel 12-positie en de gemiddelde woningwaarde. Hier is in de berekening rekening mee gehouden.

Conclusie

Gemeenten kennen een beleidsvrijheid in de verdeling van de lasten over burgers. Uit de analyse blijkt dat de wijze waarop de lasten verdeeld worden over burgers samenhangt met de politieke samenstelling van de gemeenteraad. Wanneer partijen die voorstander zijn van relatief grote(re) inkomensverschillen in de gemeenteraad sterk vertegenwoordigd zijn, zijn de verschillen in de lasten tussen bewoners van goedkopere en duurdere woningen doorgaans kleiner dan wanneer de partijen die voorstander zijn van relatief kleine(re) inkomensverschillen sterk vertegenwoordigd zijn.

Daarnaast zijn de verschillen in de lasten tussen huurders en eigenaar-bewoners groter in gemeenten met een relatief sterke

vertegenwoordiging in de gemeenteraad van partijen die voorstander zijn van relatief kleine(re) inkomensverschillen.

1 CBS, *Statistiek der Gemeentebegrotingen*, 1998.

Copyright © 1999 - 2003 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)