

Zelf-opgelegde belastingplafonds bij Nederlandse gemeenten

Joes de Natris en Maarten Allers



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 21-1

© COELO, Groningen, 2021

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
1.1. Achtergrond en doel onderzoek	5
1.2. Welvaartseffecten	5
1.3. Onderzoeksmethode	6
1.4. Uitkomsten	6
2 Theorie: soorten belastingplafonds en mogelijke effecten	8
2.1. Een beperking waarvan?	8
2.2. Hoe wordt het plafond gedefinieerd?	9
2.3. Gevolgen van zobp's	10
3 Uitkomsten: belastingplafonds geïnventariseerd	12
3.1. Ozb of woonlasten	12
3.2. Maatstaven van de zobp's	13
3.3. Samenloop zobp's op ozb en woonlasten	15
3.4. Aantal bestuurstermijnen met een zobp	15
3.5. Geografische spreiding van zobp's	16
4 Uitkomsten: effecten van belastingplafonds	20
4.1. Worden aan de inflatie gerelateerde zobp's nageleefd?	20
4.2. Dalen de lasten door zobp's? Leiden zobp's tot afwenteling?	24
4.3. Wat is het effect van een woonlasten- of ozb-plafond op de lastenontwikkeling?	26
4.4. Wat is het effect van een ozb-plafond op de ontwikkeling van de woonlasten?	27
4.5. Beïnvloedt een zobp de toeristenbelasting of de precariobelasting?	28
5 Conclusies	29
5.1. Zelf-opgelegde belastingplafonds komen veel voor	29
5.2. Zelf-opgelegde belastingplafonds beïnvloeden de lastenontwikkeling niet	29
5.3. Geautomatiseerde tekstanalyse is bruikbaar maar geen wondermiddel	30
6 Literatuur	31
Bijlage: Dataverzameling en -bewerking	32

Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door COELO met financiële steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust volledig bij de auteurs. Zij danken Geert de Joode, Onno IJsselsteijn en Martijn Zwart voor nuttig commentaar op eerdere versies van dit rapport.

1 Inleiding

1.1. Achtergrond en doel onderzoek

Gemeenten zijn vrij om zelf de hoogte van hun belastingtarieven vast te stellen. Bij bestemmingsheffingen als de afvalstoffenheffing en de rioolheffingen geldt alleen als beperking dat de begrote baten de begrote aan de heffing verbonden lasten niet mogen overschrijden. Gemeenten kunnen hun belastingen gebruiken als vrije zoom waarmee de baten van gemeentelijke voorzieningen kunnen worden afgewogen tegen de belasting die moeten worden geheven om die voorzieningen te bekostigen. Hierdoor wordt de hoogte van het lokale voorzieningenniveau niet volledig voorgeschreven door de van de rijksoverheid ontvangen uitkeringen en door moeilijk stuurbare inkomsten uit bijvoorbeeld grondexploitatie en verkoop van aandelenbezit.

Ondanks deze vrijheid leggen gemeenten zichzelf soms beperkingen op met betrekking tot het verhogen van hun eigen belastingen. Dit onderzoek richt zich in de eerste plaats op het inventariseren van dergelijke beperkingen: bij hoeveel gemeenten komt dit voor, en is dit de afgelopen periode toegenomen? Waar richten de beperkingen zich op: op de ozb of op de totale woonlasten? In de tweede plaats onderzoeken we het effect van belastingplafonds op de ontwikkeling van de lokale lasten. Stijgen die minder? Ontwijken gemeenten hun eigen belastingplafond door belasting die er niet onder vallen sterker te verhogen?

1.2. Welvaartseffecten

Het onderwerp van dit onderzoek wordt gevormd door zelf-opgelegde, meerjarige plafonds op de ontwikkeling van de hoogte van de belastingen van een gemeente, zoals afgesproken in lokale coalitieakkoorden. Zelf-opgelegde belastingplafonds (zobp's) zijn, ook in andere landen, nauwelijks bestudeerd. Hierdoor weten we niet wat de effecten van zulke plafonds op de lasten zijn. Zobp's zouden negatieve effecten op de publieke welvaart kunnen hebben. Wanneer gemeenten hun vrijheid opgeven om belastingen te verhogen zullen aanpassingen bij tekorten alleen mogelijk zijn door het voorzieningenniveau aan te passen. Er is dan geen sprake meer van een integrale afweging van de kosten en de baten van gemeentelijke voorzieningen. Dit beperkt de mogelijkheden om het beleid af te stemmen op de voorkeuren van de inwoners.

Daarbij bestaan er uitgangspunten voor een optimale manier van belasting heffen. Zo moet het heffen van belasting gepaard gaan met een minimaal verlies van welvaart. Zo'n verlies treedt op wanneer burgers hun gedrag aanpassen door de belasting, met als gevolg een niet-optimale allocatie van goederen en diensten. Ook dienen belastingen zichtbaar te zijn voor de belastingbetalers, zodat zij weten wat hun overheid kost en ze dit kunnen meewegen in hun stemgedrag. Wanneer gemeentebesturen door zobp's worden aangezet om de lasten naar minder geschikte belastinggrondslagen te verschuiven leidt dat ook tot welvaartsverlies.

1.3. Onderzoeksmethode

De gegevens over zobb's zijn met behulp van *automated content analysis* uit collegeakkoorden gehaald. Deze methodologie is nog niet eerder gebruikt om beleid van Nederlandse gemeenten te categoriseren. Dit rapport geeft daardoor ook antwoord op de vraag of *automated content analysis* bruikbaar is om gemeentelijk beleid te categoriseren en onderzoeken.

Wij gebruiken collegeakkoorden, omdat dit de belangrijkste documenten zijn waarin colleges van B&W hun meerjarige beleidsplannen vastleggen. De gegevens zijn verzameld voor de drie bestuurstermijnen in de periode van 2010 tot en met 2022. Wij kunnen vooruitkijken tot en met 2022, omdat de collegeakkoorden in de regel gelden voor de gehele bestuurstermijn.

In de collegeakkoorden is gezocht of zij een beperking op de verhoging van de belastingen bevatten. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen een beperking op de stijging van specifiek de ozb en op de woonlasten als geheel. Hoe dit is gedaan en welke keuzes daarbij gemaakt zijn staat beschreven in de bijlage. Kort samengevat hebben wij geautomatiseerd een selectie gemaakt van mogelijk relevante passages in de collegeakkoorden, m.b.v. relevante trefwoorden, zoals 'inflatie', 'woonlastenranglijst', en 'ozb'. Vervolgens zijn deze passages handmatig gecategoriseerd.

1.4. Uitkomsten

Hoofdstuk 3 geeft een numeriek en geografisch overzicht van de gevonden zobb's. De volgende vragen worden beantwoord:

- 1) Hoe vaak komen zobb's voor, onderscheiden naar ozb en woonlasten?
- 2) Is er sprake van een stijgende trend?
- 3) Aan welke maatstaven zijn de plafonds gebonden?
- 4) Komen zobb's vaak voor in opeenvolgende bestuurstermijnen? Of zijn het steeds verschillende gemeenten die een zobb hebben?
- 5) Hoe zijn gemeenten met een zobb verdeeld over het land?

De meest voorkomende soort beperkingen in Nederland betreffen de stijging van de ozb of van de woonlasten. Een zobb op allebei tegelijk komt ook, maar minder vaak, voor. Ongeveer een op de vier gemeenten heeft een zobb op de ozb en een op de drie een zobb op de woonlasten. Er is geen duidelijk trend in het aantal gemeenten met een zobb.

In veruit de meeste gevallen betreft een zobb een beperking van de stijging tot het inflatiepercentage. Het sturen op de macronorm of op een positie op een lastenranglijst komt zeer weinig voor. Van de gemeenten die minstens één keer een zobb hadden, had de meerderheid dat slechts één keer in de drie onderzochte bestuursperioden. Een grote minderheid had echter gedurende meerdere bestuurstermijn een zobb. Het zijn dus niet telkens dezelfde gemeenten die er één hebben. Er is geen duidelijk geografisch verband te herkennen op cartografische weergaven van de belastingbeperkingen.

Hoofdstuk 4 beantwoordt zes vragen over de gevolgen van zobp's. Dit zijn:

- 1a) Houden coalities zich aan hun eigen woonlastenplafond?
- 1b) Beperken woonlastenplafonds de stijging van de woonlasten?
- 2a) Houden coalities zich aan hun eigen ozb-plafond?
- 2a) Beperken ozb-plafonds de stijging van de ozb?
- 3) Leidt een ozb-plafond tot een beperktere stijging van de woonlasten?
- 4) Leidt een woonlastenplafond tot een sterkere stijging van de toeristen- en precariobelasting?

De belangrijkste conclusie is dat gemeenten met een zobp niet meer geneigd zijn hun lastenstijging te beperken tot de inflatie dan gemeenten zonder een zobp. Tevens stijgen de lasten ook niet minder in gemeenten met een belastingplafond. Er is geen bewijs gevonden voor afwenteling van de lasten op andere, niet beperkte belastinggrondslagen.

Hoofdstuk 5 sluit dit rapport af met een overzicht van de conclusies. Daarbij wordt ook ingegaan op wat is geleerd over het gebruik van automatische tekstanalyse om beleid van Nederlandse gemeenten te categoriseren en bestuderen.

We beginnen de rapportage in hoofdstuk 2 met een overzicht van soorten belastingbeperkingen en mogelijke effecten.

2 Theorie: soorten belastingplafonds en mogelijke effecten

De literatuur bespreekt verschillende soorten belastingplafonds (Revelli 2016; Stallmann et al. 2017). Die kunnen door een hogere overheidslaag zijn opgelegd, door initiatieven van burgers (zoals bindende referenda), of door de desbetreffende overheidsbesturen zelf. Wat kenmerkend is voor deze beperkingen, is dat ze langdurig zijn en vaak zelfs permanent. Wij beperken ons tot zelf-opgelegde belastingplafonds. Dit hoofdstuk behandelt drie vragen. Welke soorten belastingplafonds zijn relevant in Nederland? Welke maatstaven worden gebruikt om de belastingverhogingen te beperken? En wat zijn de gevolgen van een belastingplafond?

2.1. Een beperking waarvan?

Revelli (2016, p. 167) onderscheidt zeven soorten belastingplafonds. Deze kunnen betrekking hebben op de toename van:

1. de totale inkomsten;
2. de totale uitgaven;
3. de taxatiewaarde van onroerend goed;
4. de ozb-opbrengst;
5. het ozb-tarief;
6. het ozb-tarief op specifieke vormen van eigendom (zoals woningen of bedrijfspanden).

Hier komt nog bij:

7. eisen met betrekking tot de stemprocedure of het debat in de gemeenteraad over belastingverhogingen.

In Nederland zijn niet al deze vormen van beperkingen relevant. Zo ziet de Waarderingskamer erop toe dat taxaties landelijk uniforme normen volgen, waardoor Nederlandse gemeenten de toename van de woz-waarden niet kunnen beperken. Sturen op de groei van de totale baten is zinloos, aangezien deze in Nederland voornamelijk bestaan uit rijksuitkeringen. Het lijkt op het eerste gezicht plausibel dat ook sturen op de totale uitgaven niet voor de hand ligt, aangezien veel van die uitgaven worden gedekt door rijksuitkeringen. Echter, bij een gegeven bedrag aan rijksuitkeringen kunnen de lokale lasten worden verlaagd door de uitgaven te beperken. Daarom is sturen op lagere totale uitgaven mogelijk toch zinvol. In de inventarisatie zijn wij beperkingen op de uitgaven zo weinig tegengekomen dat er in dit rapport geen verdere aandacht aan wordt besteed.

Sturen op de totale opbrengst van lokale heffingen of belastingen is wel een relevante optie, als het doel is de lokale lasten van burgers of bedrijven te verminderen. Er moet hier onderscheid worden gemaakt tussen lokale belastingen en retributies. Van die

laatste kan de begrote opbrengst wettelijk niet hoger zijn dan de begrote kosten, dus ligt het zelf instellen van nog een limiet minder voor de hand. Van de lokale belastingen vormt de ozb veruit de grootste inkomstenbron. Een beperking op de stijging van de ozb-opbrengst ligt daarom voor de hand. Ook kan een beperking zich richten op de totale gemeentelijke woonlasten voor huishoudens (ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing). Die zijn bepalend voor de lokale lastendruk op een gemiddeld huishouden, en worden bovendien landelijk gemonitord. Ook een beperking op de stijging van de totale belastinginkomsten per inwoner is denkbaar. Sturen op een beperkte toename van het ozb-*tarief* ligt niet voor de hand, omdat bij een gelijk tarief en stijgende woz-waarden de daadwerkelijke lasten alsnog stijgen.

We komen dus uit op de volgende mogelijke zobp's, namelijk een beperking op de stijging van:

- de ozb-opbrengst (eventueel alleen die van de ozb op woningen);
- de totale belastinginkomsten;
- de woonlasten.

In de praktijk zijn beperkingen op de totale belastinginkomsten en op de woonlasten vaak nauwelijks te onderscheiden. Daarbij zijn de lasten bezijden de woonlasten beperkt, zodat deze categorieën samenvoegen ook geen theoretische problemen veroorzaakt. Daarom is hier door ons ook geen onderscheid in gemaakt; vanaf nu wordt deze categorie 'de woonlasten' genoemd. In de praktijk blijkt verder dat er niet vaak onderscheid wordt gemaakt tussen beleid voor de ozb op woningen en voor de ozb op niet-woningen. De daadwerkelijk onderzochte belastingbeperkingen betreffen dus:

- de ozb;
- de woonlasten/totale belastinginkomsten.

2.2. Hoe wordt het plafond gedefinieerd?

Er zijn meerdere mogelijke maatstaven om belastingverhogingen te beperken. We zoeken specifiek naar de volgende vormen:

- de *reële lasten* gelijk houden (dus slechts een inflatiecorrectie toepassen);
- een jaarlijks terugkerende *trendmatige verhoging of verlaging*;
- sturen op een *positie in de woonlastenranglijst* en
- sturen op de *macronorm*.¹

In de praktijk bleek 'trendmatige verhoging' een synoniem voor compensatie voor de inflatie (of in een enkel geval voor het verhogen met de macronorm). Omwille van de

¹ Twee op het eerste gezicht relevante maatstaven zijn bij nader inzien toch minder interessant en dus niet meegenomen. De eerste is het gelijk willen houden van de nominale lasten. Hoewel een gemeente zich hiermee aan de mast bindt, is het een keuze voor een reële belastingverlaging. De inflatie laat zich echter lastig voorspellen, zodat de belastingverlaging anders kan uitpakken dan bedoeld. In de tweede plaats is de gemeentelijke belastingopbrengst vrij te besteden, zodat 'kostendekkendheid' geen relevante maatstaf kan vormen. Voor de zekerheid is hier wel naar gezocht, maar in de praktijk wordt kostendekkend inderdaad alleen genoemd met betrekking tot bestemmingsheffingen.

overzichtelijkheid is deze categorie daarom samengevoegd met die van de inflatiecorrectie (of de macronorm, waar van toepassing).

2.3. Gevolgen van zobp's

Of een zobp onwenselijk is, hangt af van het soort zobp. Alleen sturen op de belastingen bijvoorbeeld, waarbij het voorzieningenniveau wordt aangepast aan de belastingopbrengst, zal niet leiden tot optimale keuzes over de voorzieningen-belasting mix. Idealiter moeten gemeenten immers de belastingen en de daarmee te bekostigen voorzieningen tegen elkaar afwegen om het beleid te bepalen dat het meest tegemoet komt aan de voorkeuren van hun inwoners.

De verschillende implementaties van een zobp passen in meer of mindere mate bij dit ideaal. Kiezen voor een jaarlijks terugkerende trendmatige verhoging of verlaging zou onderdeel kunnen zijn van een bewuste meerjarige strategie, waarbij wordt gestuurd op een andere voorzieningen-belasting mix. Van jaar tot jaar worden dan echter geen afwegingen meer gemaakt.

Langdurig de lastenverhoging beperken tot een inflatiecorrectie of sturen op een positie in de landelijke woonlastenranglijst past echter niet bij een integrale afweging van voorzieningen en lokale lasten. Immers, bij een lastenverhoging van slechts een inflatiecorrectie blijft het belastingbeleid meerjarig gelijk, terwijl omstandigheden voortdurend veranderen. Aanpassen aan die veranderende omstandigheden wordt dan moeilijk. En bij het sturen op een positie in de woonlastenranglijst wordt het lokale beleid afhankelijk gemaakt van door andere gemeenten gemaakte keuzes. Die andere gemeenten hebben een andere sociaal-economische structuur, dus zowel de kosten van beleid als de capaciteit en de wens om belasting te betalen kunnen daar heel anders liggen. Het blind staren op een positie in de ranglijst is dus geen goede basis voor het maken van beleidskeuzes.

Een mogelijk gevolg van een zobp is natuurlijk een beperking van de lastenstijging in de desbetreffende gemeente. In dat geval kunnen de negatieve gevolgen voor de publieke welvaart zoals hierboven besproken ook materialiseren. Maar dat is niet de enige mogelijkheid.

Aangezien de zobp's niet wettelijk zijn vastgelegd, en daarmee slechts een belofte vormen, kunnen gemeenten hun eigen zobp negeren. Een in andere landen opgemerkte reactie op een rem op het verhogen van de belasting op een bepaalde grondslag is het verhogen van belastingen op andere, niet begrensde grondslagen (Blom-Hansen et al. 2014; Eliason & Lutz 2018). Dit komt dan doordat een zobp niet alomvattend is, waardoor uitwegen overblijven voor lokale politici om de belastingen te verhogen. Dit is ook in de Nederlandse context niet ondenkbaar. Een gemeente kan beloven de ozaanslag niet meer te verhogen dan de inflatie, en tegelijkertijd de precariobelasting op ondergrondse leidingen verhogen (die mogelijkheid is recent afgesneden) of de afval- en rioolheffing kostendekkender maken. In wezen is een zobp dan een papieren tijger.

Zulke afwenteling van de belastingen kan problematisch zijn, omdat gemeenten de uitgangspunten voor de optimale manier van belasting heffen dan niet meer toepassen. Belastingheffing leidt tot een welvaartsverlies omdat belastingen het gedrag van

burgers veranderen, en dat leidt tot een suboptimale allocatie van goederen en diensten. Dit welvaartsverlies kan verkleind worden wanneer belastingen geheven worden die leiden tot een relatief minder kostbare verandering van gedrag. Ook dienen belastingen zichtbaar te zijn voor de belastingbetaler, zodat burgers weten wat hun overheid kost en ze dit kunnen meewegen in hun stemgedrag. Wanneer gemeentebesturen door zobp's worden aangezet om de lasten naar minder geschikte belastinggrondslagen te verschuiven, leidt dat ook tot welvaartsverlies.

Als laatste is het ook mogelijk dat gemeenten met een zobp zich netjes aan hun plafond houden, maar dat gemeenten zonder een zobp hun belastingen net zo weinig verhogen. Dan hebben zobp's geen zichtbaar effect. Het is desalniettemin denkbaar dat gemeenten die voor een zobp kiezen andere kenmerken hebben dan gemeenten die dat niet doen, en dat die kenmerken ook van invloed zijn op de lastenontwikkeling. Om een uitspraak te kunnen doen over het effect van zobp's moet daarmee rekening worden gehouden. Dat kan met regressie-analyse.

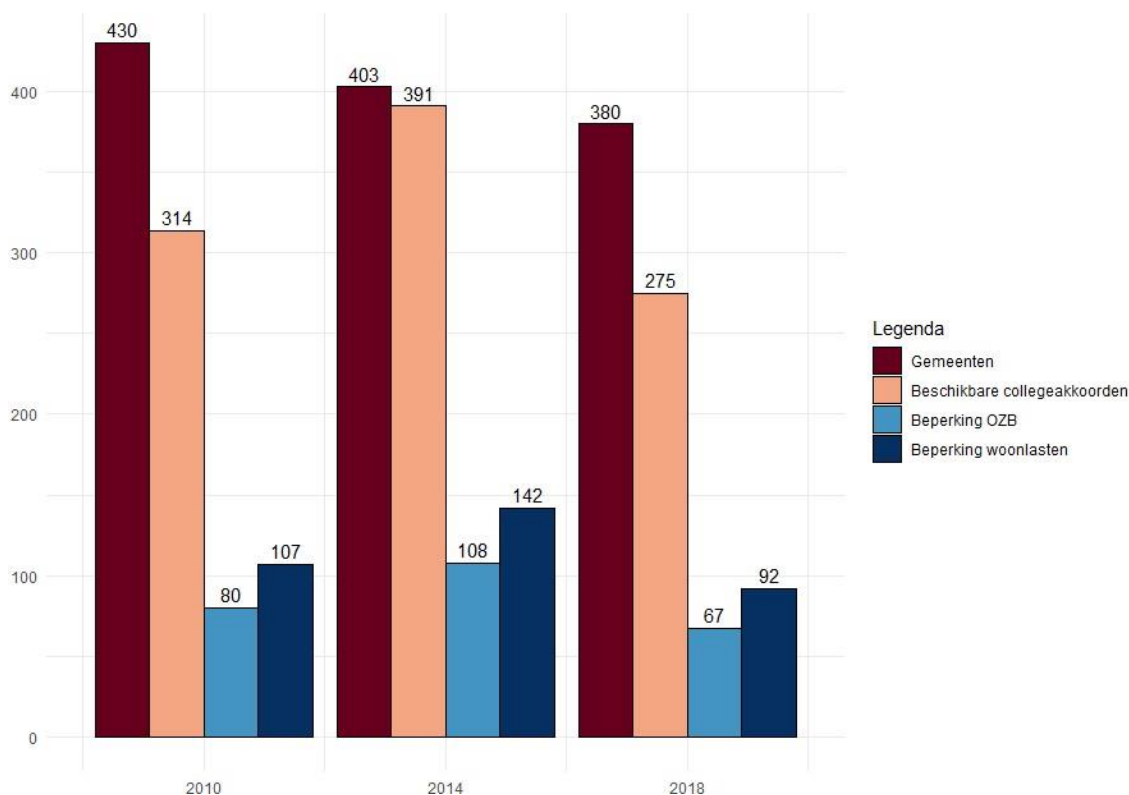
3 Uitkomsten: belastingplafonds geïnterpreteerd

Dit hoofdstuk laat zien hoe vaak zobp's voorkomen, waarbij we onderscheid maken tussen zobp's op de ozb en op de woonlasten. Ook geeft het een overzicht van de gebruikte maatstaven, en laat het zien hoe vaak zobp's in opeenvolgende bestuurstermijnen voorkomen.

Op basis van de onderzochte coalitieakkoorden kan er niet altijd een messcherp onderscheid worden gemaakt tussen gemeenten die wel of geen zobp kennen. Wanneer een coalitie belooft haar best te doen om de lastenstijging te beperken, maar een slag om de arm houdt qua haalbaarheid, is dit gecategoriseerd als een zobp (zie bijlage voor details over de onderzoeksmethode). Zobp's zijn nooit spijkerhard, omdat een gemeente altijd kan besluiten om belastingen toch te verhogen.

3.1. Ozb of woonlasten

Figuur 1. Het aantal gemeenten, beschikbare collegeakkoorden en belastingplafonds per bestuurstermijn.



Het aantal collegeakkoorden dat een belastingbeperking bevat verschilt van bestuurstermijn tot bestuurstermijn, zoals is te zien in figuur 1. Een beperking op de stijging van de woonlasten komt in alle drie de onderzochte collegeperiodes vaker voor dan een beperking van de stijging van de ozb. Het is natuurlijk mogelijk dat een gemeente beide beperkingen heeft. Hier komen we later nog op terug.

Figuur 1 laat zien dat er in 2010 80 gemeenten zijn gevonden met een beperking op de stijging van de ozb. Dit neemt toe tot 108 in 2014, en neemt dan af tot 67 in 2018. We moeten er echter rekening mee houden dat het aantal beschikbare collegeakkoorden van jaar tot jaar verschilt. Dat er in 2018 minder beperkingen op de stijging van de ozb gevonden zijn komt bijvoorbeeld grotendeels doordat er minder gemeenten waren en dat er relatief minder collegeakkoorden beschikbaar waren dan in 2014. Het aantal gemeenten en geanalyseerde coalitieakkoorden staat ook in figuur 1. Bekijken we dit daarom percentueel (rechter kolom van tabel 1), dan zien we dat het aandeel van de gemeenten met een beperking op de stijging van de ozb vrij weinig verandert, al ligt het in 2014 iets hoger dan in 2010 en 2018.

Tabel 1. Beperkingen op de stijging van de ozb: aantallen gemeenten en percentages van totaal

Jaar	Geen beperking ozb	Beperking ozb	Totaal	Percentage met beperking
2010	234	80	314	25,5%
2014	283	108	391	27,6%
2018	208	67	275	24,4%
Som	725	255	980	26,0%

Tabel 2 laat zien dat er in 2010 107 gemeenten waren met een beperking op de stijging van de woonlasten. In 2014 waren dit er 142 en in 2018 92. Bekijken we dit percentueel (rechterkolom tabel 2), dan zien we dat het aandeel van de gemeenten met een beperking op de stijging van de woonlasten evenmin een trend vertoont. Ook dit aandeel ligt in 2014 iets hoger dan in de perioden ervoor en erna.

Tabel 2. Beperkingen op de stijging van de woonlasten: aantallen gemeenten en percentages van totaal

Jaar	Geen beperking woonlasten	Beperking woonlasten	Totaal	Percentage met beperking
2010	207	107	314	34,1%
2014	249	142	391	36,3%
2018	183	92	275	33,5%
Som	639	341	980	34,8%

Er lijkt in de onderzochte periode dus geen stijging of daling van het aantal zobp's te zijn. Echter, de collegeakkoorden die op dit moment beschikbaar zijn voor de termijn van 2018 tot en met 2022 zijn verzameld tot 5 juli 2018 (Open State Foundation, 2020). Niet alle gemeenten hadden toen al een collegeakkoord. Misschien kiezen juist gemeenten waarin coalitievorming uitdagend is, en dus langer duurt, vaker voor een zobp. Het is dus mogelijk dat er wel een stijgende trend is, maar dat deze niet zichtbaar is doordat de steekproef voor 2018 niet willekeurig is.

3.2. Maatstaven van de zobp's

Gemeenten kunnen verschillende maatstaven gebruiken voor hun zobp, zoals het maximaliseren van de groei van de lasten tot de inflatiecorrectie of tot de macronorm, of

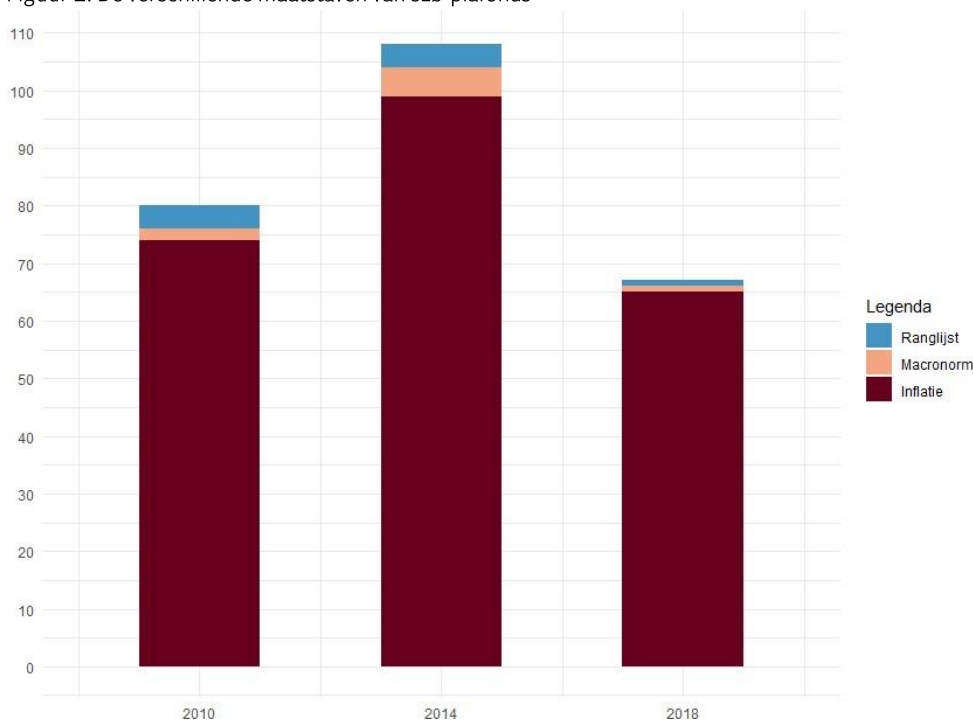
het sturen op een bepaalde positie in een ranglijst. In veruit de meeste gevallen betreft een zobp een beperking van de stijging tot het inflatiepercentage, zoals te zien in tabel 3. Het sturen op de macronorm of op een positie op een lastenranglijst komt zeer weinig voor.

Tabel 3. De verschillende maatstaven van belastingplafonds

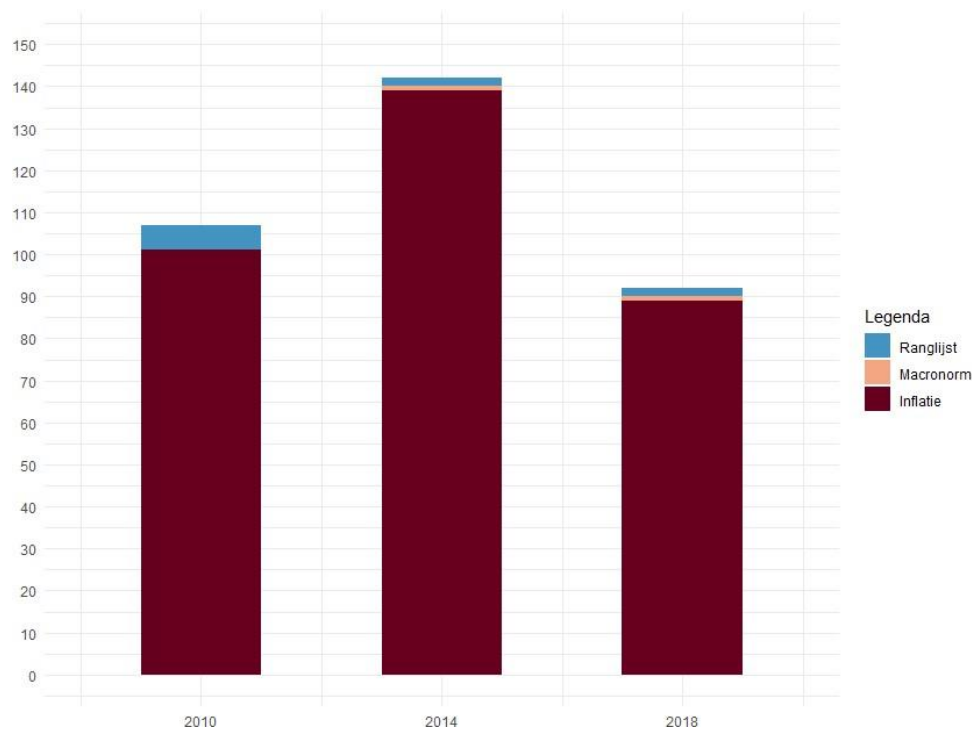
	Ozb-plafonds			Woonlastenplafond		
	Inflatie	Ranglijst	Macronorm	Inflatie	Ranglijst	Macronorm
2010	74	4	2	101	6	0
2014	99	4	5	139	2	1
2018	65	1	1	89	2	1
Totaal	238	9	8	329	10	2
Aandeel (%)	93%	4%	3%	96%	3%	1%

Dit is grafisch weergegeven in figuren 2 (voor de ozb) en 3 (voor de woonlasten). In deze staafgrafieken staat per bestuurstermijn het totaal aantal gevonden zobp's op de verticale as. Iedere staaf is opgesplitst naar het aantal observaties van zobp's gebaseerd op de inflatie correctie, een ranglijst of de macronorm.

Figuur 2. De verschillende maatstaven van ozb-plafonds



Figuur 3. De verschillende maatstaven van woonlastenplafonds



3.3. Samenloop zobp's op ozb en woonlasten

In de meeste gevallen heeft een gemeente óf een ozb-beperking óf een woonlastenbeperking, maar niet allebei. Zie tabel 4. Volgens 258 coalitieakkoorden kan de ozb stijgen bij een dalende afvalstoffenheffing of rioolheffing, mits de reële woonlasten hetzelfde blijven of laag ten opzichte van bepaalde benchmarks. Daartegenover staat dat volgens 172 coalitieakkoorden de totale woonlasten kunnen stijgen, ondanks de beperkte stijging van de ozb. Een zobp op zowel de ozb als de woonlasten kwam 83 keer voor (8 procent van de gevallen). In totaal komt een zobp 513 keer voor, dat is in 52 procent van de gevallen.

Tabel 4. Overlap beperking ozb en woonlasten

	Geen woonlastenbeperking	Wel woonlastenbeperking	Totaal
Geen ozb-beperking	467	258	725
Wel ozb-beperking	172	83	255
Som	639	341	980

3.4. Aantal bestuurstermijnen met een zobp

Hebben gemeenten in de regel slechts één keer of juist meerdere bestuurstermijnen een zobp? Eén manier om hier naar te kijken is om alle gemeenten te tellen waar minstens één keer een zobp voorkwam. We kunnen daarna het aandeel van gemeenten dat een keer, twee keer en drie keer een zobp had berekenen. Van een aantal gemeenten zijn

niet alle coalitieakkoorden beschikbaar; deze gemeenten laten we daarom weg bij het beantwoorden van deze vraag.

Van de gemeenten waar voor alle drie de bestuurstermijnen een coalitieakkoord beschikbaar was hadden er 120 een ozb-plafond (zie tabel 5). 74 van deze gemeenten (62%) hadden slechts eenmalig een ozb-plafond. 36 (30%) van deze gemeenten hadden twee keer een zobp, en 10 gemeenten (8%) hadden 3 keer een zobp. De meeste gemeenten hebben dus slechts eenmalig een zobp op de ozb.

In tabel 6 zien we dat dit beeld in grote lijnen ook klopt voor de woonlastenplafonds, alhoewel hier relatief meer 'vaste klanten' zijn, waardoor de verhouding eenmalig versus meermalig vrijwel gelijk is. Van de gemeenten waar voor alle drie de termijnen een coalitieakkoord beschikbaar is, hadden in totaal 133 gemeenten minimaal één termijn een woonlastenbeperking. 67 (52%) daarvan had één maal een zobp. 49 van deze gemeenten (38%) hadden twee bestuurstermijnen een zobp en slechts 17 gemeenten (13%) drie keer.

Tabel 5. Aantal jaren dat een gemeente een ozb-plafond had

	Gegevens beschikbaar voor 1 termijn	Gegevens beschikbaar voor 2 termijnen	Gegevens beschikbaar voor 3 termijnen	Totaal
Geen zobp	41	84	98	223
Zobp in 1 termijn	17	38	74	129
Zobp in 2 termijnen	0	12	36	48
Zobp in 3 termijnen	0	0	10	10
Totaal met zobp	17	50	120	187

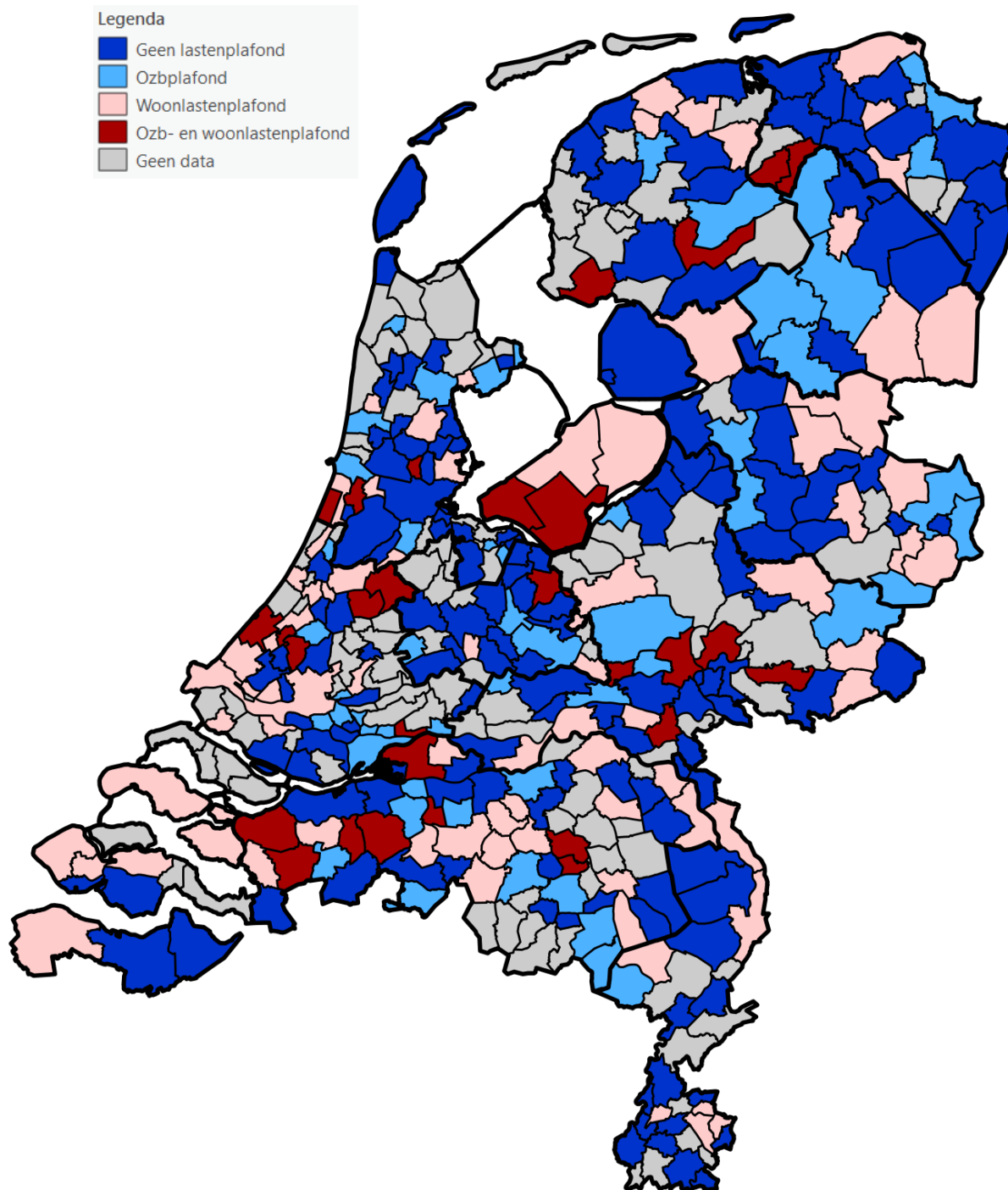
Tabel 6. Aantal jaren dat een gemeente een woonlastenbelastingplafond had

	Gegevens beschikbaar voor 1 termijn	Gegevens beschikbaar voor 2 termijnen	Gegevens beschikbaar voor 3 termijnen	Totaal
Geen zobp	37	58	85	180
Zobp in 1 termijn	21	48	67	136
Zobp in 2 termijnen	0	28	49	77
Zobp in 3 termijnen	0	0	17	17
Totaal met zobp	21	76	133	230

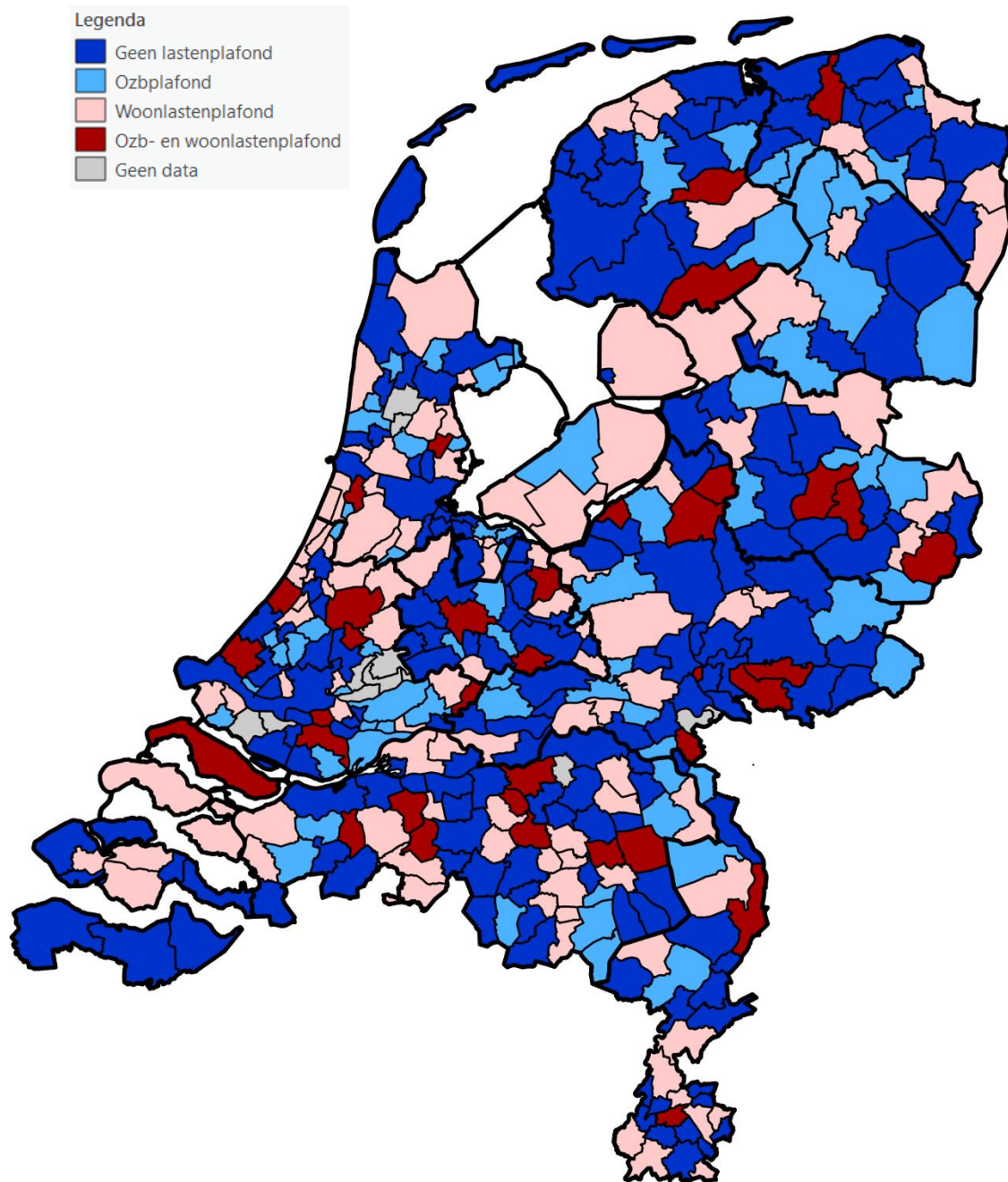
3.5. Geografische spreiding van zobp's

De geografische spreiding van zobp's is weergegeven in kaarten 1 t/m 3. Op deze kaarten is per bestuurstermijn weergegeven of een gemeente een ozb-plafond, een woonlastenplafond of allebei had, of juist geen belastingplafond had. Op deze kaarten zijn met het blote oog geen duidelijke geografische verbanden te herkennen.

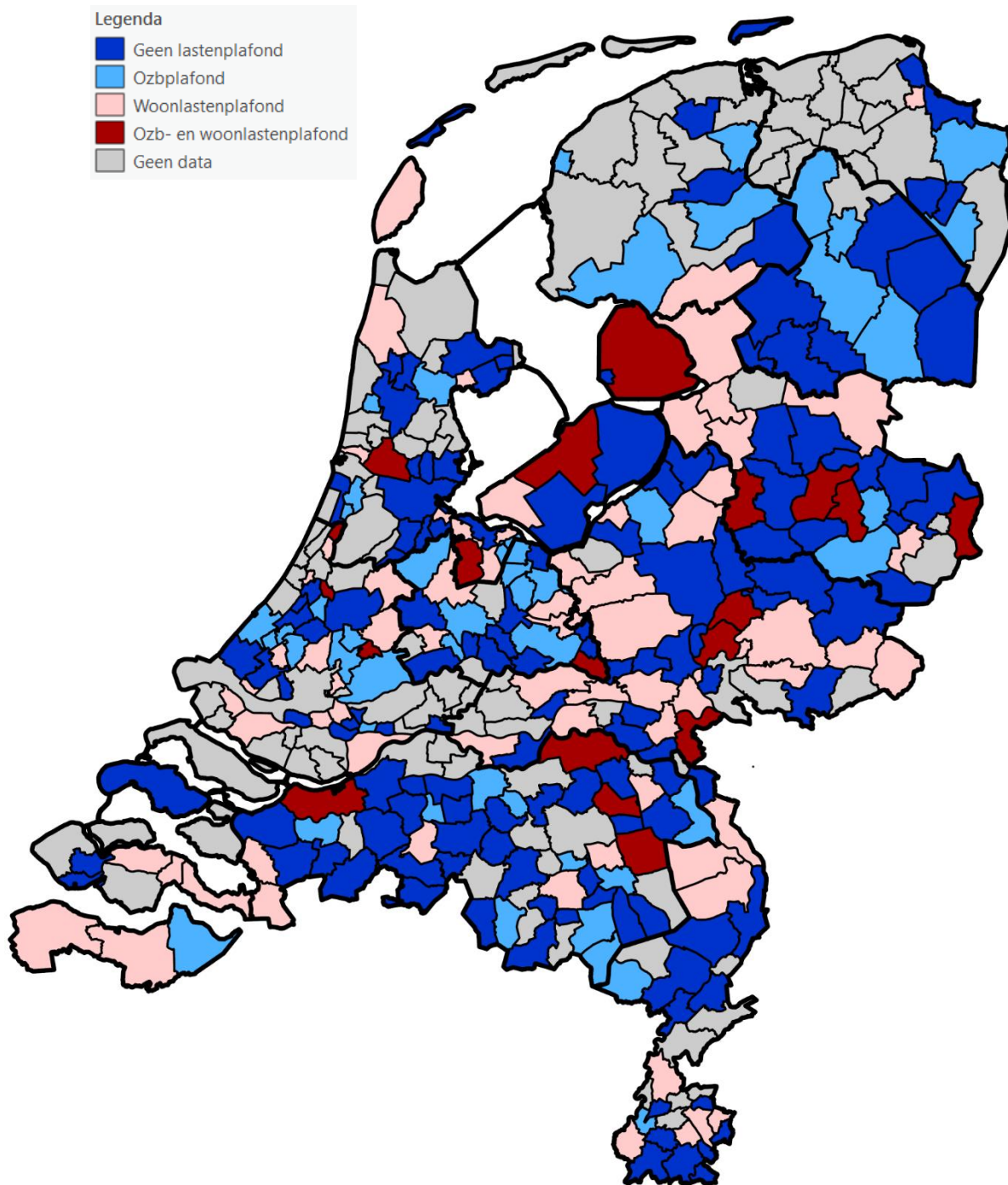
Kaart 1. Belastingplafonds 2010-2014



Kaart 2. Belastingplafonds 2014-2018



Kaart 3. Belastingplafonds 2018-2022



4 Uitkomsten: effecten van belastingplafonds

Behalve het in kaart brengen, figuurlijk en letterlijk, van de zobp's van Nederlandse gemeenten, heeft dit onderzoek ook als doel om een eerste inzicht te geven in de gevolgen van zobp's.

Zoals we zagen beperken de meeste gemeenten met een belastingplafond hun belastingen tot de inflatiecorrectie. De enkele keren dat sturen op een ranglijst voorkomt betreft dit vaak geen landelijke maar een regionale ranglijst. Dit maakt het lastig om te kijken of deze gemeenten zich aan hun eigen beperkingen houden. Zobp's gerelateerd aan de macronorm komen slechts enkele keren voor. In de volgende paragraaf beperken we de analyse daarom tot gemeenten die een zobp hebben die is gerelateerd aan de inflatie. We gaan na of een zobp gerelateerd aan de inflatie de lastenverhoging inderdaad beperkt tot een inflatiecorrectie, en of hun lastenontwikkeling beperkter is dan die van gemeenten zonder zobp.

In paragraaf 4.2 gebruiken we regressieanalyse om te kijken of gemeenten met een zobp een kleinere lastenverhoging kennen dan gemeenten zonder. Met regressieanalyse kunnen we rekening houden met de invloed van andere factoren op de lastenontwikkeling. In de regressie-analyses worden alle soorten zobp's meegenomen.

4.1. Worden aan de inflatie gerelateerde zobp's nageleefd?

Houden gemeenten zich aan hun woonlastenplafond, en werken woonlastenplafonds?

Tabel 7 laat zien hoeveel gemeenten hun woonlasten lieten stijgen met meer dan de inflatie en hoeveel met maximaal of minder dan de inflatie.² Met woonlasten bedoelen we hier het door een meerpersoonshuishouden betaalde bedrag aan ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing.³ Er is gekeken naar de bestuurstermijnen 2010-2014 en 2014-2018.⁴ Gemeenten met een zobp gerelateerd aan een ranglijst of aan de macronorm zijn hier weggelaten, omdat de inflatie niet de maatstaf is die zij aanhouden. De totale stijging van de consumentenprijzen was voor die termijnen 8,5% respectievelijk 4,1% (CBS 2020). De gemeenten zijn opgesplitst in twee groepen, gemeenten met en zonder een woonlastenplafond. Het procentuele aandeel van iedere groep staat naast het aantal per groep.

In de bestuurstermijn 2010-2014 liet zo'n 30% van de gemeenten hun woonlasten sneller stijgen dan de inflatie. Van de gemeenten met een woonlastenplafond was dit 26 procent, en van de overige gemeenten 32 procent. Die percentages verschillen weinig van elkaar. Voor 2014-2018 liet 55 procent van de gemeenten hun woonlasten sneller

² Met inflatie bedoelen we de ontwikkeling van de consumentenprijsindex (CPI). We gebruiken deze maatstaf omdat de CPI veruit de meest gangbare maatstaf is die gebruikt wordt door gemeenten.

³ Op basis van een koopwoning met een voor die gemeente gelde gemiddelde woz-waarde en, waar van toepassing, een daarbij passend waterverbruik en afvalaanbod. Voor details zie Hoebe et al. (2020; blz. 142 en verder).

⁴ We hebben wel gegevens over het voorkomen van zobp's in de periode 2018-2022 maar het is nog te vroeg om de lastenontwikkeling in deze periode te kennen.

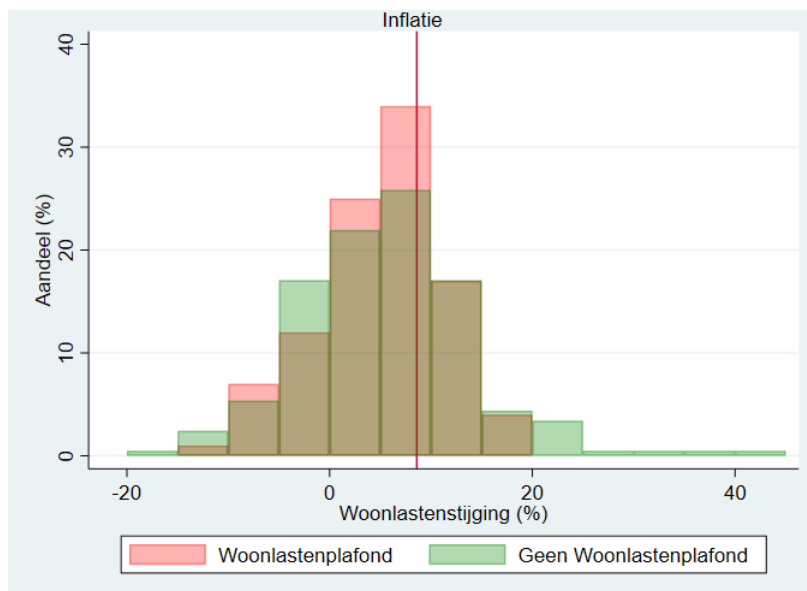
stijgen dan de inflatie. Hier is een sterker verschil tussen gemeenten met (47 procent) en zonder (60 procent) woonlastenplafond te zien.

Tabel 7. Houden gemeenten zich aan hun woonlastenplafond?

		Geen woonlastenplafond		Wel woonlastenplafond	
		Aantal	%	Aantal	%
2010-2014	Woonlastenstijging \leq inflatie	139	68%	75	74%
	Woonlastenstijging $>$ inflatie	65	32%	26	26%
2014-2018	Woonlastenstijging \leq inflatie	96	40%	74	53%
	Woonlastenstijging $>$ inflatie	146	60%	65	47%

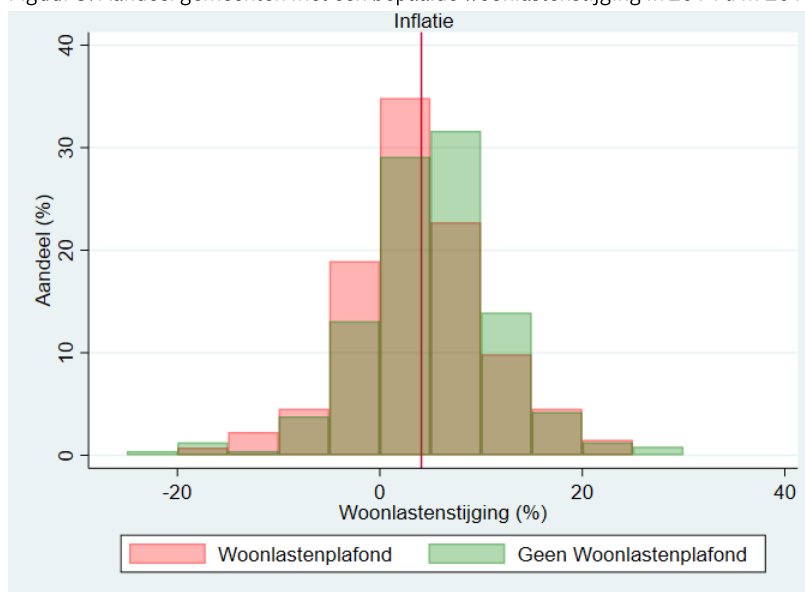
De meeste (maar zeker niet alle) gemeenten houden zich dus aan hun eigen woonlastenplafond, maar twee vijfde (in de periode 2014-2018) tot twee derde (in de periode 2010-2014) van de gemeenten zonder woonlastenplafond lieten hun woonlasten evenmin met meer dan de inflatie stijgen.

Figuur 4. Aandeel gemeenten met een bepaalde woonlastenstijging in 2010 t/m 2014.



Dit is grafisch weergegeven in figuur 4 (bestuurstermijn 2010-2014) en figuur 5 (2014-2018) In deze figuren staat op de horizontale as de stijging van de woonlasten in procenten. Op de verticale as staat het aandeel van de gemeenten met een bepaalde hoogte van de woonlastenstijging. In deze figuren zijn de woonlastenplafonds gerelateerd aan een ranglijst of de macronorm niet meegenomen. De gemeenten zijn opgesplitst in twee groepen, één groep heeft wel een woonlastenplafond (de rode staven in de grafiek) en één groep heeft geen woonlastenplafond (de groene staven in de grafiek). De staven overlappen (bruin), wat betekent dat alle staven lopen vanaf de nullijn. De rode lijn geeft de totale inflatie voor de bestuursperiode aan. De conclusies uit tabel 7 zijn terug te zien in deze grafieken: voor de woonlastenstijging maakt het niet of nauwelijks uit of een gemeente een plafond heeft ingesteld of niet.

Figuur 5. Aandeel gemeenten met een bepaalde woonlastenstijging in 2014 t/m 2018.



Houden gemeenten zich aan hun ozb-plafond, en werken ozb-plafonds?

Tabel 8 toont hoeveel gemeenten hun ozb sneller lieten stijgen dan de inflatie. Met ozb bedoelen we hier de totale inkomsten uit alle vormen van de ozb per hoofd van de bevolking. Gemeenten met een zobp gerelateerd aan een ranglijst of de macronorm zijn weggelaten uit deze tabel, omdat de inflatie niet de maatstaf is die zij aanhouden. Per periode zijn de gemeenten opgesplitst in twee groepen, gemeenten met en zonder een ozb-plafond.

Tabel 8. Houden gemeenten zich aan hun ozb-plafond?

		Geen ozb-plafond		Wel ozb-plafond	
		Aantal	%	Aantal	%
2010-2014	Ozb-stijging \leq inflatie	23	10%	8	11%
	Ozb-stijging $>$ inflatie	208	90%	66	89%
2014-2018	Ozb-stijging \leq inflatie	33	12%	20	20%
	Ozb-stijging $>$ inflatie	249	88%	79	80%

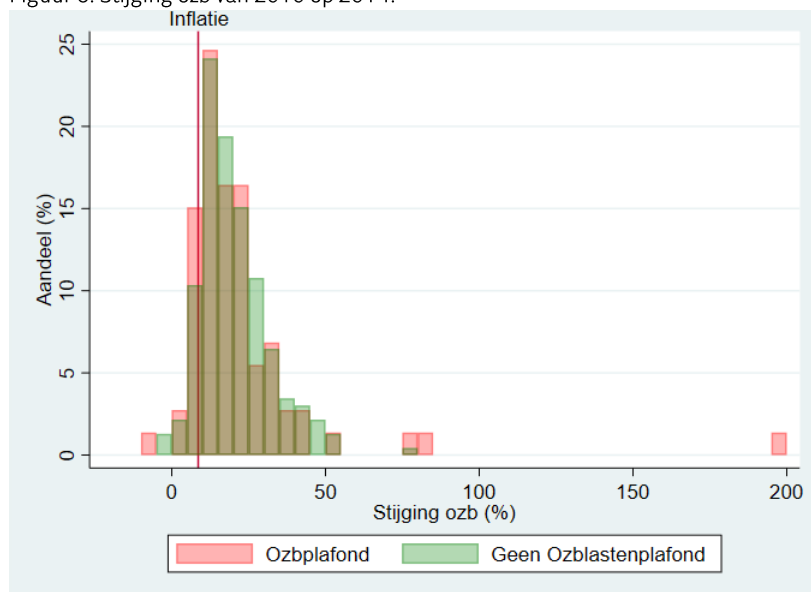
In de bestuurstermijn 2010-2014 liet 90 procent van de gemeenten hun ozb sneller stijgen dan de inflatie. Dit percentage is voor gemeenten met en zonder zobp vrijwel gelijk. In 2014-2018 liet 86 procent van de gemeenten hun ozb sneller stijgen dan de inflatie; 80 procent van de gemeenten met een ozb-plafond en 88 procent van de gemeenten zonder ozb-plafond. Een ozb-plafond lijkt in de periode 2014-2018 dus wel enige invloed te hebben.

De meeste gemeenten houden zich dus niet aan hun eigen ozb-plafond, en of de ozb met meer dan de inflatie stijgt verschilt weinig in beide groepen, alhoewel relatief meer gemeenten zich in de bestuurstermijn 2014-2018 aan hun eigen ozb-plafond hielden.

Figuren 6 en 7 geven dit grafisch weer voor respectievelijk de bestuurstermijn 2010-2014 en die van 2014-2018. In deze grafieken staat op de horizontale as de stijging van de ozb in procenten. Op de verticale as staat het aandeel van de gemeenten met een bepaalde hoogte van de ozb-stijging. Gemeenten met een zobp gerelateerd aan de

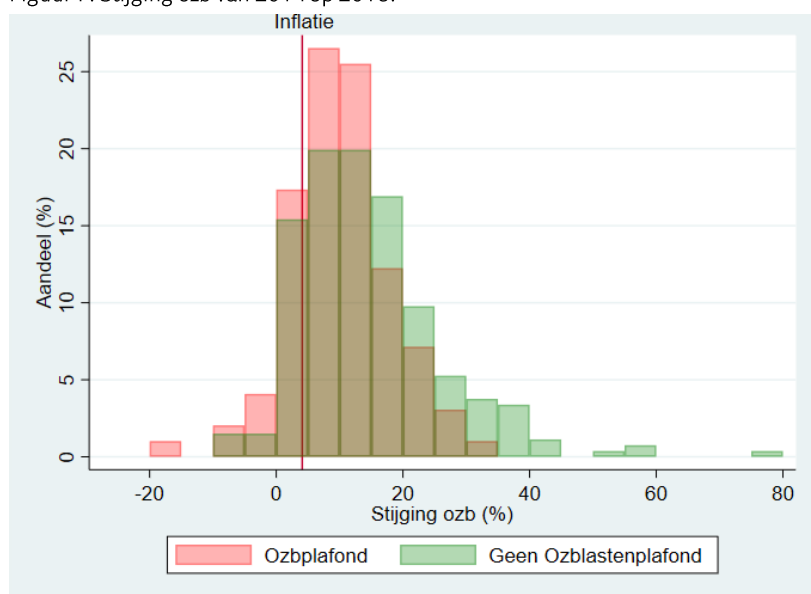
macronorm of een ranglijst zijn niet meegenomen in deze figuren. De gemeenten zijn opgesplitst in twee groepen, één groep heeft wel een ozb-plafond (de rode staven in de grafiek) en één groep heeft geen ozb-plafond (de groene staven in de grafiek). De rode lijn geeft de totale inflatie voor de bestuursperiode aan.

Figuur 6. Stijging ozb van 2010 op 2014.



Net als in tabel 8, is in deze figuren duidelijk te zien dat de grote meerderheid van de gemeenten hun ozb sterker lieten stijgen dan de inflatie. Tevens is te zien dat er geen groot verschil zit tussen gemeenten met of zonder een ozb-plafond. De verdeling van gemeenten is voor beide groepen nagenoeg hetzelfde.

Figuur 7. Stijging ozb van 2014 op 2018.



Samenvatting

De bovenstaande analyse geeft weinig vertrouwen in de werking van zobp's: er is geen sterk verschil in het aandeel dat de lastenontteikking tot de inflatie beperkt tussen gemeenten met of zonder een zobp. Bovendien houden gemeenten zich zeker niet altijd aan hun zobp.

Veel gemeenten - met of zonder zobp - hebben in beide bestuurstermijnen hun woonlasten beperkt tot maximaal de inflatie, in de bestuurstermijn 2010-2014 was dit zelfs de grote meerderheid onder gemeenten zonder een zobp. Alleen in de bestuurstermijn 2014-2018 bestond er een verschil tussen gemeenten met of zonder een woonlastenplafond: van die eerste groep had 13%-punt meer de stijging beperkt tot de inflatie dan gemeenten in de tweede groep.

De ozb is in de meeste gemeenten harder gestegen dan de inflatie. In de eerste periode bestaat hierbij geen verschil tussen gemeenten met of zonder een ozb-plafond. Echter, in de tweede periode lijkt er wel een klein verschil te bestaan, 8%-punt meer gemeenten met een ozb-plafond beperken de stijging van de ozb tot de inflatie dan gemeenten zonder een ozb-plafond. Veruit de meeste gemeenten houden zich niet aan hun eigen ozb-beperking. En ozb-plafonds lijken niet te werken.

4.2. Dalen de lasten door zobp's? Leiden zobp's tot afwenteling?

Toch kunnen we niet al zeggen dat een lastenplafond geen effect heeft. Om te bekijken of bepaald beleid effect heeft moet rekening worden gehouden met de mogelijke invloed van andere factoren op de ontwikkeling van de lokale lasten. We kunnen aan de tabellen en grafieken in de vorige paragraaf bijvoorbeeld niet zien of voornamelijk linkse of rechtse gemeenten een woonlastenplafond hebben. Rechtse gemeenten hebben over het algemeen lagere belastingen dan linkse gemeenten. Als voornamelijk linkse gemeenten een belastingplafond hebben, en zij daardoor de belastingen even snel laten stijgen als rechtse gemeenten, dan heeft een belastingplafond alsnog een effect gehad.

In hoofdstuk 1 zijn verschillende onderzoeksvragen gesteld over het effect van zobp's. Die proberen we nu met behulp van regressieanalyse te beantwoorden.⁵ De analyses zijn opnieuw gedaan op basis van gegevens voor bestuurstermijnen 2010-2014 en 2014-2018. In alle regressiemodellen zijn zobp's gerelateerd aan de macronorm of een ranglijst meegenomen.

Verklarende variabelen

Voor ieder vraagstuk zijn er telkens twee regressiemodellen: één model bevat verklarende variabelen gerelateerd aan de samenstelling van de gemeenteraad, en één model bevat verklarende variabelen gerelateerd aan de samenstelling van het college van B&W. De afhankelijke variabelen zijn de ontwikkeling van de ozb of van de woonlasten (tabel 9).

⁵ In alle modellen zijn cluster-robuste standaardfouten opgenomen.

Tabel 9. Operationalisatie van de afhankelijke variabelen

Afhankelijke variabelen	
Woonlasten	Het verschil in de gemiddelde woonlasten voor een meerpersoonshuishouden aan het begin en aan het einde van de bestuurstermijn. Op basis van een koopwoning met een voor die gemeente gemiddelde woz-waarde en, waar van toepassing, een daarbij passend waterverbruik en afvalaanbod. Voor details zie Hoeben et al. (2020; blz. 142 en verder). Bron: COELO
Ozb	Het verschil tussen de totale inkomsten uit alle vormen van de ozb per inwoner aan het begin en aan het einde van de bestuurstermijn. Bron: COELO.
Toeristenbelasting	Het verschil van de hoogte van de toeristenbelasting (het gemiddelde bedrag per nacht) aan het begin en aan het einde van de bestuurstermijn. Bron: COELO.
Precariobelasting	Het verschil van de hoogte van de precariobelasting (de totale opbrengsten van die belasting gedeeld door het inwonertal van de gemeente) aan het begin en aan het einde van de bestuurstermijn. Bron: CBS.

De verklarende variabele waar het ons om gaat is een dummy die aangeeft of er een zobp van kracht is. Daarnaast nemen we de volgende controlevariabelen op: een jaardummy, het aantal inwoners, de bevolkingsdichtheid, het aandeel koopwoningen en het aandeel uitkeringsontvangers. Dit zijn variabelen waarvan we vermoeden dat ze invloed kunnen hebben op de lastenontwikkeling, en op de keuze om al dan niet voor een zobp te kiezen. De controlevariabelen zijn geoperationaliseerd zoals te zien in tabel 10.

Tabel 10. Operationalisatie van de verklarende variabelen

Verklarende variabelen	
Effectief aantal partijen in de gemeenteraad	Gedefinieerd conform Laakso and Taagepera (1979), waarbij kleinere partijen minder zwaar meewegen dan grotere partijen. Bron: eigen berekening op basis van http://www.nlverkiezingen.com .
Effectief aantal partijen in het college B&W	Gedefinieerd conform Laakso and Taagepera (1979), waarbij kleinere partijen minder zwaar meewegen dan grotere partijen. Bron: eigen berekening op basis van COELO-cijfers.
Aandeel conventioneel links in de raad (0 tot 1)	Aandeel van de raadszetels ingenomen door PvdA, GroenLinks en SP. Bron: http://www.nlverkiezingen.com .
Aandeel conventioneel rechts in de raad (0 tot 1)	Aandeel van de raadszetels ingenomen door VVD en SGP. Bron: http://www.nlverkiezingen.com .
Aandeel lokaal in het college (0 tot 1)	Aandeel van de raadszetels ingenomen door lokale partijen. Bron: http://www.nlverkiezingen.com .
Aandeel conventioneel links in de raad (0 tot 1)	Idem voor aandeel van wethouders in college B&W. Bron: COELO.
Aandeel conventioneel rechts in de raad (0 tot 1)	Idem voor aandeel van wethouders in college B&W. Bron: COELO.
Aandeel lokaal in het college (0 tot 1)	Idem voor aandeel van wethouders in college B&W. Bron: COELO.
2014	Dummyvariabele die voor het effect van het jaar 2014 versus het jaar 2010 controleert.
Inwoners (in duizenden)	Het totaal aantal inwoners in duizenden. Bron: CBS.
Bevolkingsdichtheid (in honderden)	Bevolkingsdichtheid per vierkante kilometer in honderden. Bron: CBS.
Aandeel koopwoningen	Aandeel koopwoningen in totaal van woningen. Bron: CBS.
Aandeel uitkeringsontvangers	Aandeel uitkeringsontvangers onder inwoners tot de AOW leeftijd. Bron: CBS.

4.3. Wat is het effect van een woonlasten- of ozb-plafond op de lastenontwikkeling?

Modellen 1 en 2 (tabel 11) laten het effect zien van een woonlastenplafond op de ontwikkeling van de woonlasten. De afhankelijke variabele is het verschil tussen de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in het begin en in het einde van een bestuurstermijn (voor meer details, zie tabel 9). Bijvoorbeeld, in 2010 betaalde een gemiddeld meerpersoonshuishouden in Appingedam 741 euro aan ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing en in 2014 795 euro. Het verschil is dan 54 euro.

De verklarende variabele waarin wij geïnteresseerd zijn geeft aan of er een woonlastenplafond geldig was tijdens die termijn of niet. De modellen geven aan dat een woonlastenplafond de woonlastenstijging met ongeveer €6,50 verlaagt. Dit resultaat verschilt slechts in één van de twee modellen statistisch significant van nul, en dan nog bij een niet al te strikt betrouwbaarheidsniveau van 90%. Dit betekent dat de kans meer dan 10% is dat de gevonden relatie op toeval berust. Het gevonden verband is dus niet erg overtuigend.

Modellen 3 en 4 (tabel 11) laten het effect van een ozb-plafond op de stijging van de ozb zien. De afhankelijke variabele is het verschil tussen de totale inkomsten uit de ozb (alle vormen hiervan) per inwoner in het jaar waarin een coalitieakkoord is aangenomen en het laatste jaar van die coalitietermijn. Dit effect is klein en verschilt niet statistisch significant van nul.

Het hebben van een woonlasten- of ozb-plafond leidt dus niet tot een verminderde stijging van de woonlasten of de ozb.

Tabel 11. Het effect van een woonlasten- of een ozb-plafond op de ontwikkeling van de woonlasten respectievelijk de ozb.

	(1) Woonlasten Raad	(2) Woonlasten College	(3) OZB Raad	(4) OZB College
Plafond	-6.553*	-6.463	-2.631	-2.094
Aantal partijen	0.869	-2.631	-1.054	-1.514
Aandeel links	60.168**	-2.631	19.755	10.703*
Aandeel rechts	-47.030*	-2.631	-15.498	-6.094
Aandeel lokaal	-5.497	-2.631	8.238	0.609
Inwoners (1000)	-0.083**	-0.082**	-0.008	-0.010
Bevolkingsdichtheid (100)	0.658***	0.723***	-0.303**	-0.301**
Aandeel koopwoningen	1.026***	1.072***	-0.189	-0.122
Aandeel uitkeringsontvangers	78.879	239.507*	-2.040	32.794
2014	-3.024	-2.393	-7.414***	-7.067***
Constante	-42.640	-53.973	52.574***	47.143***
Observaties	660	660	660	660
R ²	0.046	0.046	0.054	0.053

Verklaring: *** betekent significant op 99%-niveau; ** betekent significant op 95%-niveau en * betekent significant op 10%-niveau.

4.4. Wat is het effect van een ozb-plafond op de ontwikkeling van de woonlasten?

Tabel 12. Het effect van een ozb-plafond op de woonlasten

	(5) Raad	(6) College
Ozb-plafond	-5.885	-4.649
Aantal partijen	0.696	-1.393
Aandeel links	64.306**	36.319***
Aandeel rechts	-43.929	-0.137
Aandeel lokaal	-4.406	-6.270
Inwoners (1000)	-0.086**	-0.085**
Bevolkingsdichtheid (100)	0.695***	0.753***
Aandeel koopwoningen	1.066***	1.095***
Aandeel uitkeringsontvangers	76.305	238.278*
2014	-2.872	-2.502
Constante	-46.689	-55.523*
Observaties	660	660
R ²	0.045	0.044

Verklaring: *** betekent significant op 99%-niveau; ** betekent significant op 95%-niveau en * betekent significant op 10%-niveau.

Modellen 5 en 6 (tabel 12) laten het effect van een ozb-plafond op de woonlasten zien. De afhankelijke variabele is het verschil tussen de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden aan het begin en het einde van een bestuurstermijn (voor meer details, zie tabel 9). De belangrijkste verklarende variabele is of er een plafond op de stijging van de ozb geldig was tijdens die bestuurstermijn.

Er lijkt een klein negatief effect te bestaan: een ozb-plafond zou de woonlasten met ongeveer 5 à 6 euro verlagen. Dit effect is echter niet statistisch significant. Er is een grote kans dat het gevonden verband op toeval berust. Een ozb-plafond leidt dus niet tot een verminderde stijging van de woonlasten.

4.5. Beïnvloedt een ozb de toeristenbelasting of de precariobelasting?

In modellen 7 t/m 10 (tabel 13) zien we het effect van een woonlastenplafond op het verschil tussen de hoogte van de toeristenbelasting per overnachting en de precariobelasting per inwoner aan het begin en het einde van een bestuurstermijn (voor meer details, zie tabel 9). De belangrijkste verklarende variabele is of er tijdens de bestuurstermijn een plafond op de stijging van de woonlasten geldig was.

De effecten zijn klein en niet statistisch significant. Het hebben van een woonlastenplafond leidt dus niet tot een sterkere stijging van de toeristen- of precariobelasting. Er is dus geen sprake van afwenteling van de gemeentelijke lasten van de woonlasten naar de toeristen- of precariobelasting.

Regressies met een ozb-plafond, en verder gelijk aan die in tabel 13, laten evenmin een significant effect zien (geen tabel opgenomen). Ook een ozb-plafond leidt dus niet tot een hogere toeristen- of precariobelasting.

Tabel 13. Het effect van een woonlastenplafond op de toeristenbelasting per nacht en op de opbrengsten van de precario per inwoner.

	(7) Toeristenbelasting Raad	(8) Toeristenbelasting College	(9) Precario Raad	(10) Precario College
Woonlastenplafond	-0.010	-0.018	1.138	0.600
Aantal partijen	0.030*	0.044*	0.614	1.315
Aandeel links	0.467*	0.001	-10.728	0.107
Aandeel rechts	-0.021	0.133	36.302***	10.330**
Aandeel lokaal	0.059	-0.042	-3.552	-2.338
Inwoners (1000)	0.001*	0.001**	0.000	-0.000
Bevolkingsdichtheid (100)	-0.002	-0.001	-0.140*	-0.169**
Aandeel koopwoningen	0.000	-0.001	-0.193*	-0.230**
Aandeel uitkeringsontvangers	-3.284***	-1.701*	-88.816**	-165.523***
2014	-0.026	-0.049	8.550***	8.831***
Constante	0.196	0.299	15.880	25.552**
Observaties	660	660	649	649
R ²	0.035	0.029	0.120	0.100

Verklaring: *** betekent significant op 99%-niveau; ** betekent significant op 95%-niveau en * betekent significant op 10%-niveau.

5 Conclusies

5.1. Zelf-opgelegde belastingplafonds komen veel voor

De meest voorkomende soorten beperkingen in Nederland betreffen de stijging van de ozb of van de woonlasten. Ongeveer een op de vier gemeenten heeft een zobp op de ozb en een op de drie een zobp op de woonlasten (ozb, rioolheffing plus afvalstoffenheffing). Een zobp op zowel ozb als woonlasten komt voor in 8 procent van de onderzochte collegeakkoorden. In totaal kent 52 procent van de collegeakkoorden een zobp. Er is geen duidelijke op- of neerwaartse trend in het aandeel gemeenten met een zobp.

In veruit de meeste gevallen betreft een zobp een beperking van de stijging tot het inflatiepercentage. Het sturen op de macronorm of op een positie op een lastenranglijst komt weinig voor.

In de drie onderzochte bestuursperioden werd het vaakst een zobp voor één van die termijnen gevonden. Maar ook meerjarige zobp's komen geregeld voor. Het zijn dus niet telkens dezelfde gemeenten die er één hebben.

Er is geen duidelijk geografisch verband te herkennen op cartografische weergaven van de belastingbeperkingen.

5.2. Zelf-opgelegde belastingplafonds beïnvloeden de lastenontwikkeling niet

Woonlastenplafonds en ozb-plafonds hebben geen sterk en eenduidig effect op de lastenontwikkeling. In de eerste plaats houdt een grote minderheid van de gemeenten zich niet aan hun eigen woonlastenplafond, en houdt een grote meerderheid zich niet aan hun eigen ozb-plafond. In sommige gemeenten kan dit zijn omdat daar slechts is vastgelegd dat het college zijn best zal doen om zich aan de zobp te houden. Zobp's zijn geen spijkerharde normen; een gemeentebestuur heeft altijd de vrijheid om lasten toch sterker te verhogen.

In de tweede plaats laat ongeveer de helft van de gemeenten zonder woonlastenplafond ook een gematigde woonlastenontwikkeling zien. Gemeenten met een zobp zijn niet veel vaker geneigd de lastenstijging te beperken tot de inflatie dan gemeenten zonder zo'n plafond.

Ook regressie-analyse, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijke invloed van politieke kleur en een aantal andere mogelijke determinanten van de lastenontwikkeling, laat geen effect zien van zobp's op de ontwikkeling van de ozb of de woonlasten.

Bij extern (door een hogere overheidslaag) opgelegde belastingplafonds is vaak sprake van enige vorm van externe controle. Dit bevordert de naleving. Bij een zobp ligt de naleving volledig in eigen hand. Dit leidt er toe dat veel gemeenten hun eigen belastingbeperking niet navolgen.

De regressies laten ook zien dat een zobp niet leidt tot afwenteling van de lasten op een andere belastinggrondslag. Een woonlastenplafond leidt niet tot een sterkere stijging van de toeristen- of de precariobelasting.

De welvaartseffecten van zobp's kunnen als volgt worden ingeschat. Zobp's leiden niet tot een merkbaar ander belastingbeleid. Dat duidt erop dat coalities beleidsvrijheid houden om hun belastingen aan te passen aan veranderende omstandigheden. Dit is goed voor de publieke welvaart. Daar staat tegenover dat het vertrouwen van burgers in de lokale democratie kan afnemen wanneer beloftes uit coalitieakkoorden worden geschonden.

5.3. Geautomatiseerde tekstanalyse is bruikbaar maar geen wondermiddel

De analyse van collegeakkoorden bestond uit twee stappen. Stap 1 is het selecteren van de relevante passages uit de beleidsdocumenten. Stap 2 is het beoordelen, op basis van die passages, of een gemeente een bepaald beleid kent of niet.

Het is mogelijk gebleken om, bij het zoeken naar duidelijk afgebakende beleidskeuzes (wel of geen belastingplafond), met behulp van software relevante passages uit beleidsdocumenten te selecteren. In plaats van hele teksten te moeten doorzoeken, hoeven er dus alleen specifieke passages beoordeeld te worden op de aanwezigheid van bepaald beleid. Hoewel het deze eerste keer veel tijd kostte om hiervoor benodigde computercode te schrijven, is de basiscode nu beschikbaar. Daarbij zijn nu ook collegeakkoorden digitaal beschikbaar gemaakt. Dit betekent dat er in het vervolg veel minder tijd nodig is om mogelijk relevante passages over een bepaald beleidsonderwerp te selecteren. Doordat deze methode de hoeveelheid tekst die geclassificeerd moet worden zeer sterk reduceert, zal het in veel gevallen haalbaar zijn om daarna handmatig deze relevante passages te categoriseren.

Het inzetten van "zelf-lerende" algoritmes om de geselecteerde tekstpassages te classificeren (stap 2) verliep echter teleurstellend. Er blijken teveel manieren te bestaan om een belastingbeperking te omschrijven in verhouding tot het beperkte aantal passages dat beschikbaar is om de algoritmes op te "trainen". Daardoor levert de inzet van algoritmes teveel valse positieven, waarin exact dezelfde trefwoorden genoemd worden als bij echte positieven, maar er door uitzondering, negatie of dubbele negatie toch iets anders wordt gezegd. Hiervoor zelf een algoritme schrijven kost meer tijd dan het handmatig classificeren van de relevante passages.

Desalniettemin heeft de methodiek voor het onderzoek naar lokaal beleid sterke vooruitgang geboekt. Het handmatig doorspitten van coalitieakkoorden is zeer tijdrovend en geestelijk vermoeiend. Daarbij is het duur om dit door onderzoekers of student-assistenten uit te laten voeren. Dat het meest arbeidsintensieve gedeelte kan worden geautomatiseerd is tijd- en kostenbesparend.

6 Literatuur

- Blom-Hansen, J., Bækgaard, M., & Serritzlew, S. (2014). Tax Limitations and Revenue Shifting Strategies in Local Government. *Public Budgeting & Finance*, 64-84.
- CBS. (2020). CBS Statline. Opgehaald van <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>
- Eliason, P., & Lutz, B. (2018). Can fiscal rules constrain the size of government? An analysis of the “crown jewel” of tax and expenditure limitations. *Journal of Public Economics*, 115–144.
- Hoeben, C., Toolsema, L.A., de Natris, J.G. & Allers, M.A. (2020). Atlas van de lokale lasten. Groningen: COELO.
- Jurka, T., Collingwood, L., Boydston, A., Grossman, E., & van Atteveldt, W. (2013). RTextTools: A Supervised Learning Package for Text Classification . *The R Journal*, 6-12.
- Laakso, M. & Taagepera, R. (1979). “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe, *Comparative Political Studies*, 3-27.
- Ogink, F. (2020). NLverkiezingen.com.
- Open State Foundation. (2020). Open Coalitieakkoorden. Opgehaald van [openstate.eu: https://openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-coalitieakkoorden/](https://openstate.eu/en/projects/political-transparency/open-coalitieakkoorden/)
- Revelli, F. (2016). A comparative view of local tax limits and their consequences. In T. Eisenberg, & G. Ramello, *Comparative Law and Economics* (pp. 161-181). Edward Elgar.
- Stallmann, J., Maher, C., Deler, S., & Park, S. (2017). Surveying the Effects of Limitations on Taxes and Expenditures: What Do/Don't We Know? *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 197-222.

Bijlage: Dataverzameling en-bewerking

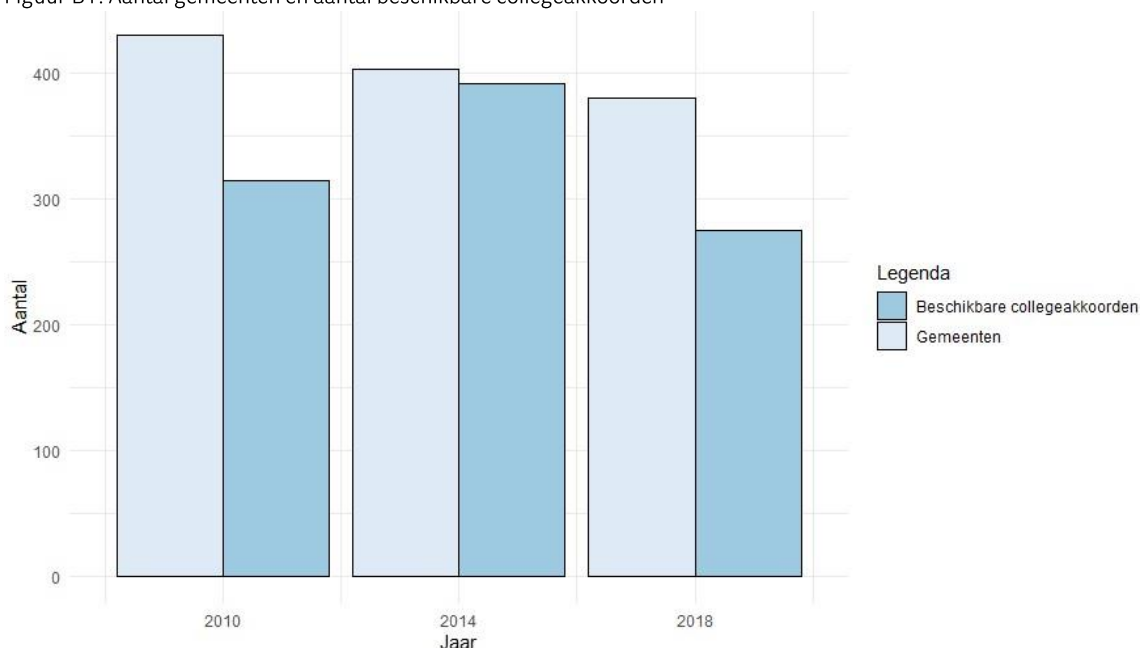
Om te achterhalen of een gemeente in een bepaald jaar een zobp had, kijken we naar gemeentelijke collegeakkoorden, waarin de grote lijnen van het belastingbeleid in het collegeakkoord worden aangekondigd. Met behulp van *automatic content analysis* en traditionele handmatige *content analysis* wordt vervolgens bepaald of een specifiek collegeakkoord een zobp bevat. De belangrijkste stappen hiervoor zijn:

- Het opstellen van een lijst van relevante trefwoorden met betrekking tot zobp's
- Op basis van deze trefwoorden passages uit de coalitieakkoorden selecteren waarin mogelijk een zobp wordt beschreven.
- Deze passages classificeren: introduceren ze wel of geen zobp?

Bronmateriaal

De collegeakkoorden voor de periode 2010-2014 zijn verzameld en beschikbaar gesteld door Dr. Hans Vollaard (Universiteit Utrecht), de overige collegeakkoorden zijn gedownload van de website van de Open State Foundation (Open State Foundation, 2020). De beschikbare collegeakkoorden van 2010 tot en met 2022 zijn gekoppeld aan een unieke code voor de gemeente en het juiste jaartal. Dit is voor in totaal 980 documenten gelukt. In het overzicht hieronder is geprobeerd om de data zo volledig mogelijk weer te geven, ook herindelingsgemeenten zijn waar mogelijk meegenomen.⁶

Figuur B1. Aantal gemeenten en aantal beschikbare collegeakkoorden



In figuur B1 is het totaal aantal gemeenten in een jaar aangegeven met lichtblauw en het aantal gemeenten waarvoor een collegeakkoord beschikbaar is met donkerblauw.

⁶ Door gemeentelijke herindelingen verdwijnen sommige gemeenten uit de dataset en komen er nieuwe gemeenten bij. Gemeenten zitten in de dataset als ze bestaan in het jaar waar de data betrekking op hebben. Wanneer gemeenten zijn samengevoegd, en de CBS-code van één van oorspronkelijke gemeenten is ook de CBS-code van de nieuwe gemeente, dan is voor continuïteit van de gemeenten gekozen. De data van gemeente 9999 in 2010 zijn dan dus gekoppeld aan die van gemeente 9999 in 2014 in de regressies in hoofdstuk 4, ondanks de herindeling.

Het totale aantal gemeenten is over deze periode door herindelingen afgenomen van 430 naar 380.

Selectie van relevante passages

De begrotingen zijn voor de computer leesbaar en bewerkbaar gemaakt met Adobe Acrobat, dat leestekens in een PDF-tekst kan herkennen. Dit proces heet *optical character recognition*.

Vervolgens zijn in de collegeakkoorden passages geselecteerd waarin ten minste één van de trefwoorden in tabel B1 voorkomt. Elke passage bevat de regel met een gevonden trefwoord en de 10 regels die hier omheen staan. Deze 11 regels samen noemen we een *snippet*. Dit levert duizenden *snippets* op.

Tabel B1. Trefwoorden met betrekking tot maatstaven voor zobp's

coelo	inflatoir	prijsindex
compens	kostendekkend	prijsonwikkeling
duurst	lijst	prijspeil
geïndexeerd	macronorm	reële lasten
gemiddeld	maximaal	ten hoogste
goedkoop	niet meer dan	trendmatig
hoogstens	niet te verhogen	vergelek
indexatie	overzicht	vergelijk
inflatie	positie	

De trefwoorden hebben allemaal te maken met de maatstaven die gebruikt worden om de belasting te beperken, zoals besproken in hoofdstuk 2. Immers, het hebben van een maatstaf voor de beperking van de belasting is een vereiste voor het hebben van een zobp. Het is daarom belangrijk dat deze lijst zoveel mogelijk relevante trefwoorden bevat.

Deze trefwoorden zijn niet allemaal 'volledige' woorden, omdat in sommige gevallen meerdere variaties bestaan van dezelfde 'stam'. Bijvoorbeeld, compenseren, gecompenseerd en compensatie, kunnen allemaal duiden op compensatie voor de inflatie. Het is daarom efficiënter om te zoeken op 'compens', de gemeenschappelijke stam van al deze woorden. Bij het zoeken naar de trefwoorden in de coalitieakkoorden gaan we ervan uit dat kleine foutjes bij het inlezen of in het origineel kunnen hebben geleid tot spelfouten in de te doorzoeken bestanden. Daarom accepteren we dat er één teken in het trefwoord verkeerd mag staan. Het zoeken naar trefwoorden is hoofdletteronafhankelijk.

Uit deze *snippets* wordt een verdere selectie gemaakt. De zoektermen die zijn gebruikt om de *snippets* te creëren hoeven namelijk niet per se in de context van een zobp gebruikt te worden. Ongelateerde *snippets* willen we dus uit deze lijst verwijderen. Daarom hebben we een tweede lijst gemaakt (tabel B2), waarin trefwoorden voorkomen die gerelateerd zijn aan de ozb of aan de woonlasten. Hierbij hebben wij de gehele lokale lasten en de woonlasten samen moeten voegen, omdat het meestal niet duidelijk is welke lasten exact bedoeld worden.

Om tot de trefwoorden in tabel B2 te komen, hebben we handmatig *snippets* geïdentificeerd. Daarbij hebben we gekeken welke trefwoorden er verder voorkomen als er een zobp wordt besproken. Iedere keer dat een mogelijk relevant trefwoord gevonden werd, is dit trefwoord toegevoegd aan de lijst.

Bij het verder selecteren is rekening gehouden met spelfouten (kleine afwijkingen in spelling). Echter, als de software een woord tegenkomt dat lijkt op het trefwoord maar dat er duidelijk niets mee te maken heeft, wordt voorkomen dat die specifieke spelvariant op het trefwoord ook gebruikt wordt om een *snippet* te selecteren. Bijvoorbeeld, zoeken op 'de belasting' levert ook 'denbelasting' op als zoekresultaat. Dat gaat echter over de hondenbelasting, niet de belastingen in het algemeen. De hondenbelasting nemen we niet specifiek mee, dus *snippets* met 'hondenbelasting' en zonder ander relevant trefwoord moeten niet geselecteerd worden. Op deze manier hebben we gekeken naar alle trefwoorden die de software in de *snippets* vond en bepaald of er sprake was van een spelfout of van een ander concept.

Van de oorspronkelijke 27970 *snippets* zijn er zo 2017 geselecteerd, die uit coalitieakkoorden komen die bij 980 gemeente-jaar combinaties horen. In deze *snippets* staat dus enerzijds een trefwoord gerelateerd aan inflatiecorrectie, trendmatige verhoging, kostendekkendheid of macronorm en anderzijds een trefwoord gerelateerd aan de ozb of aan de woonlasten. We gaan ervan uit dat er ten minste één woord uit tabel B1 en één woord uit tabel B2 in de *snippet* moet staan, wil de *snippet* betrekking hebben op een zobp. Een beleidsdocument waar geen enkele *snippet* uitkomt die uit beide tabellen minstens één woord bevat, zal geen zobp bevatten.

Tabel B2. Zoektermen om relevante snippets mee te selecteren.

ozb	Totale lokale lasten
"ozb"	"lokale lasten"
"onroerende zaakbelasting"	"lokale lastendruk"
"onroerende-zaakbelasting"	"totale lasten"
"OZ-belasting"	"totale lastendruk"
"OZ belasting"	"belastingdruk"
"onroerendezaakbelasting"	"totale belastingen"
	"lokale belastingen"
	"woonlasten"
	"lokale belastingdruk"
	"de belastingen" ¹
	"algemene lasten"
	"gemeentelijke belastingen"
	"de lasten" ¹
	"belastingtarieven"
	"lastenverhoging"
	"lokale heffingen en tarieven"
	"de belasting" ¹
	"belastingbeleid"
	"algemene vaste lasten"
	"belastingbetaler"
	"belastingopbrengsten"
	"belastinginkomsten"
	"belastingverordening"

¹ In deze gevallen is 'de' voor het woord gezet, om twee redenen. Ten eerste, zonder dit lidwoord werden er zeer veel ongerelateerde belastingen gevonden. Ten tweede, zijn we geïnteresseerd in de belastingen in hun algemeenheid, dus 'de' belastingen.

Methodes om te classificeren

De volgende stap is om te bepalen of een *snippet* inderdaad een zobp betreft, en zo ja, wat voor een soort zobp: op de stijging van de ozb-inkomsten of op de woonlasten? Hiervoor moet eerst een techniek worden ontwikkeld op basis waarvan *snippets* gecategoriseerd kunnen worden. Hier bestaan drie opties voor.

Optie 1 is het handmatig categoriseren van *snippets*. Over het algemeen is het duidelijk wanneer een gemeente een plafond op de woonlasten of de ozb invoert. Wanneer een coalitie belooft haar best te doen om de lastenstijging te beperken, maar een slag om de arm houdt qua haalbaarheid, is dit gecategoriseerd als een belastingplafond.

Optie 2 is om de computer al het werk te laten doen. Er bestaat een software pakket in het programma *R* dat stukken tekst categoriseert met behulp van algoritmes (Jurka et al. 2013). Hiervoor moeten eerst een flink aantal *snippets* handmatig gecategoriseerd worden. Deze *snippets* functioneren vervolgens als een trainingsset voor het algoritme. In deze trainingsset zitten veel *snippets* die wel ten minste één woord uit tabel B1 en uit tabel B2 bevatten, maar die desalniettemin geen zobp noemen. Vervolgens zoekt de software naar patronen die helpen om te herkennen of een *snippet* in de trainingsset is ingedeeld als met of zonder zobp. Daarna kan gekeken worden hoe goed de algoritmes de *snippets* in de testset categoriseren. De voordelen van deze techniek zijn dat goed te controleren is hoe goed de algoritmes functioneren en dat er naast het handmatig categoriseren van bestanden weinig moeite gedaan hoeft te worden om de *snippets* te categoriseren. De nadelen van deze software is dat het onduidelijk is wat er precies 'onder de motorkap' van de algoritmes gebeurt, en dat er veel handmatig gecodeerde bestanden nodig zijn om de algoritmes goed te laten presteren.

Optie 3 behelst dat we kijken hoeveel tekens (zoals letters en leestekens) er zitten tussen trefwoorden uit de categorie van ozb/lasten en de categorie van inflatie/trend/ranglijst/macronorm. In de praktijk blijkt echter dat per tekst andere keuzes worden gemaakt hoe de zobp wordt geïntroduceerd. Soms staan er veel tekens tussen, maar soms ook niet. Het aantal tekens tussen de trefwoorden correleert weliswaar negatief met of er wel een belastingplafond is, maar deze correlatie is te laag om te gebruiken als maatstaf. Pogingen om verdere informatie in het algoritme te verwerken leverden ook niets op. Zo is er gecontroleerd voor de aanwezigheid van een punt tussen de twee trefwoorden. Dit leverde echter geen voldoende verbetering in de accuraatheid van de categorisaties op, gemeten op basis van de handmatig gecodeerde testset.

Het automatisch categoriseren bleek uiteindelijk onmogelijk. Bij het inzetten van "zelflerende" algoritmes bleek het beschikbare aantal *snippets* te laag om de algoritmes te leren om *snippets* accuraat in te delen. Er zijn simpelweg teveel verschillende manieren in de Nederlandse taal om hetzelfde te zeggen, en te weinig documenten om de algoritmes mee te trainen. Het zelf ontwikkelen van een algoritme blijkt in de praktijk zo tijdrovend dat het sneller is om de geselecteerde *snippets* handmatig te coderen. Ook hierbij is de extreme variatie in het taalgebruik in coalitieakkoorden om hetzelfde te zeggen de oorzaak van het probleem.

Door het efficiënte selectieproces waarmee de *snippets* zijn gevonden is het tekstvolume van de te onderzoeken documenten zo sterk verkleind dat handmatig categoriseren goed uitvoerbaar is. Daarom is er uiteindelijk voor deze weg gekozen.

Overzicht classificatie van *snippets*

Tabel B3 bevat per trefwoord uit tabel B1 het aantal gevonden *snippets* en het aantal gevonden zobp's. Er zijn 500 *snippets* geïndexeerd met een zobp op de ozb, en 739 met een zobp op de woonlasten. Op basis hiervan kunnen wij dus bepalen of een gemeente in een bepaald jaar een belastingbeperking had.

Tabel B3. Aantal gevonden passages per zoekterm en classificatie.

Trefwoord	Geen beperking ozb	Beperking ozb	Geen beperking woonlasten	Beperking woonlasten	Totaal
coelo	2	4	4	2	6
compens	82	6	70	18	88
duurst	10	1	7	4	11
geïndexeerd	4	1	2	3	5
gemiddeld	103	17	59	61	120
goedkoop	30	3	20	13	33
hoogstens	1	0	0	1	1
indexatie	15	6	16	5	21
inflatie	298	201	250	249	499
inflatoir	4	1	3	2	5
kostendekkend	169	58	160	67	227
lijst	246	33	213	66	279
macronorm	3	8	10	1	11
maximaal	92	31	71	52	123
niet meer dan	57	23	23	57	80
niet te verhogen	5	4	4	5	9
overzicht	39	2	38	3	41
positie	200	28	195	33	228
prijnsindex	16	10	9	17	26
prijsonwikkeling	3	3	4	2	6
prijspeil	6	1	6	1	7
reële lasten	18	3	14	7	21
ten hoogste	3	6	5	4	9
trendmatig	62	46	50	58	108
vergeleek	6	1	7	0	7
vergelijk	43	3	38	8	46
Som	1517	500	1278	739	2017

In tabel B3 is ook te zien waarom het zo ingewikkeld is voor de algoritmes om een zobp te herkennen. Alle *snippets* waarop deze tabel gebaseerd is bevatten twee relevante trefwoorden vlak bij elkaar. Eén uit de lijst met trefwoorden in de meest linkse kolom van tabel B3, en één gerelateerd aan welke lasten er mogelijk worden beperkt, te zien in tabel B2. Desalniettemin is er in $\frac{2}{3}$ tot $\frac{3}{4}$ van de *snippets* geen sprake van een zobp. Daarbij komt nog dat in sommige *snippets* de relevante trefwoorden vrij ver van elkaar

af staan, maar er toch een zobp wordt geïntroduceerd. Ook worden sommige vormen van belastingbeperkingen zo weinig gebruikt (de macronorm wordt bijvoorbeeld maar 11 keer genoemd in de 980 coalitieakkoorden), dat het voor de algoritmes onmogelijk is om daar iets over te leren.