

University of Groningen

Gevolgen van het afschaffen van de ozb voor gebruikers van woningen op de andere gemeentelijke heffingen

Kattenberg, Mark; van Eijkel, Remco; Allers, Maarten

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2018

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Kattenberg, M., van Eijkel, R., & Allers, M. (2018). *Gevolgen van het afschaffen van de ozb voor gebruikers van woningen op de andere gemeentelijke heffingen*. (CPB Notitie). CPB.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 25 september 2018

Gevolgen van het afschaffen van de ozb voor gebruikers van woningen op de andere gemeentelijke heffingen



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Ministerie van Financiën, Vereniging van Nederlandse
Gemeenten

Datum: 25 september 2018

Betreft: Gevolgen van het afschaffen van de ozb voor gebruikers van
woningen op de andere gemeentelijke heffingen

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Mark Kattenberg,
Remco van Eijkel,
Maarten Allers (Coelo)

1 Samenvatting

De afschaffing van de onroerendezaakbelasting (ozb) voor gebruikers van woningen in 2006 heeft niet geleid tot grote aanpassingen van andere lokale heffingen. Ook vinden we dat de lokale lasten van verschillende groepen huishoudens dezelfde ontwikkeling volgen, waarbij de lokale lasten benaderd zijn als de som van de door hen betaalde ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Tussen 2006 en 2015 vormen deze lokale heffingen op inwoners een stabiel aandeel van de totale gemeentelijke inkomsten uit lokale heffingen.

In het licht van een eventuele toekomstige herziening van het lokaal belastinggebied zijn dit relevante bevindingen. Ze laten namelijk zien dat een hervorming niet per definitie gepaard gaat met sterkere afwenteling van belastingdruk op specifieke huishoudgroepen of bedrijven. Daarmee lijkt regulering van het niveau of de stijging van de (overige) lokale lasten bij een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied (zie bijvoorbeeld MinBZK 2016) dus overbodig.

Een belangrijke verklaring voor deze bevindingen is dat het effect van het verlies aan ozb-inkomsten en het effect van de compensatie – in de vorm van een hogere algemene uitkering vanuit het Rijk – elkaar nagenoeg opheffen. Alleen in gemeenten met een negatief herverdeeleffect – het verlies aan inkomsten uit de ozb was groter dan de compensatie – vinden we een beperkte aanpassing van alleen de rioolheffing. Vanaf 2006 hebben deze gemeenten de tarieven voor de rioolheffing voor gebruikers verhoogd. In 2015 betaalden huishoudens in deze gemeenten ongeveer 100 tot 120 euro aan het gebruikersdeel voor de rioolheffing. Hiervan is ongeveer 12 euro toe te schrijven aan het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen. We vinden dus geen indicaties dat andere lokale heffingen, namelijk de afvalstoffenheffing, de ozb die wordt betaald door huishoudens of bedrijven of de toeristenbelasting, aangepast zijn na het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen.

Dat gemeenten met een negatief herverdeeleffect de tarieven voor de rioolheffing verhoogd hebben, is niet verwonderlijk. Deze gemeenten dekten vóór de afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen een kleiner deel van de kosten voor het riool uit de daarvoor bestemde heffing dan andere gemeenten. In feite gebruikten ze een deel van de ozb-opbrengst om de rest van de rioleringslasten te dekken.

2 Inleiding

Lokale belastingen vormen nu nog geen tien procent van de inkomsten van Nederlandse gemeenten.¹ Verschillende organisaties, van ministeries tot adviescommissies tot politieke partijen, zien uitbreiding van het lokale belastinggebied dan ook als een belangrijke bouwsteen voor een eventuele herziening van de financiële verhoudingen tussen gemeenten.² Zij zien een ruimer lokaal belastinggebied als een mogelijkheid om een doelmatigere afweging tussen de baten en lasten van gemeentelijk beleid te realiseren. Een belasting op inwoners om lokale voorzieningen te financieren betekent dat de huishoudens die profijt hebben van een voorziening hier ook voor betalen. Dit prikkelt hen om lokale beleidsmakers af te rekenen op het voorzieningenaanbod binnen de gemeente: betalen, bepalen en genieten liggen dan in dezelfde hand.³

Tegelijkertijd bestaat de zorg dat gemeenten bij een verruiming van het lokale belastinggebied lasten zullen afwentelen op specifieke huishoudgroepen binnen de gemeente (zoals bijvoorbeeld op woningeigenaren), huishoudens van buiten de gemeente of bedrijven.⁴ De gedachte is dat deze groepen belastingbetalers lokale bestuurders beperkt kunnen afrekenen op stijgende lokale lasten. Dit zou de doelmatigheid van de lokale afweging juist beperken. Deze zorg voor afwenteling blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat de ozb-micronorm van kracht was in de eerste jaren nadat de onroerendezaakbelasting (ozb) op gebruikers van woningen was afgeschaft: de gemeentelijke tarieven voor de resterende componenten van de ozb moesten toen binnen een bepaalde bandbreedte vallen.⁵ Ook blijkt de zorg voor

¹ Zie Van Eijkel en Vermeulen (2015), p5. Binnen de OESO vormen lokale belastingen gemiddeld ongeveer 37 procent van de totale inkomsten van gemeenten, zie OECD/Korea Institute of Public Finance (2012).

² Zie Ministerie van BZK (2016, 2017). Deze aanbeveling wordt ook gedaan door de Rfv (2017) en door tal van commissies, van de commissie-Christiaanse (1983) tot de commissie-Rinnooy Kan (2015). In 2017 hadden CU, D66 en SGP uitbreiding van het lokale belastinggebied in hun verkiezingsprogramma staan.

³ Dit geldt specifiek voor lokale voorzieningen die aan alle inwoners van een gemeente ten goede komen. Dit gaat niet op voor sociale voorzieningen die inkomens herverdelen doordat ze door specifieke groepen gebruikt worden. Hoofdstuk 2 van Kattenberg e.a. (2017) gaat hier dieper op in. Afhankelijk van de vormgeving kan een uitbreiding van het lokale belastinggebied positief doorwerken op de werkgelegenheid, zie Van Eijkel en Vermeulen (2015).

⁴ Zie Ministerie van BZK (2016). Hierbij geldt dat gemeenten minder snel geneigd zijn om belastingen af te wentelen op bedrijven die zich eenvoudig elders kunnen vestigen. Dit kan zelfs leiden tot belastingconcurrentie: in een poging om bedrijven naar de gemeente te lokken, verlagen gemeenten de tarieven voor bedrijven. Dit holt op lokaal niveau de belastingbasis uit (Wilson, 1999).

⁵ De micronorm is in 2008 vervangen door de macronorm ozb. Deze macronorm geeft een (niet wettelijk vastgelegd) plafond waar de inkomsten uit ozb op landelijk niveau niet overheen mogen. Zie bijvoorbeeld Hoeben

afwenteling uit de 'Kamerbrief over hervorming gemeentelijk belastinggebied'. In deze brief stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor om bij een eventuele uitbreiding van het lokale belastinggebied afwenteling tegen te gaan door landelijk een lastenverdeling vast te leggen die (binnen bandbreedtes) hetzelfde blijft als gemeenten meer belasting heffen.⁶

Er is een brede economische theorie die handvatten geeft over het te verwachten gedrag van gemeenten na een aanpassing van het lokale belastinggebied, zie box 1. Of een verruiming van het lokale belastinggebied in Nederland leidt tot afwenteling is een empirische vraag die nog niet onderzocht is, ook omdat het de laatste decennia nooit noemenswaardig is uitgebreid. Het is echter wel een keer aanzienlijk ingeperkt: in 2006 is de ozb op gebruikers van woningen afgeschaft en zijn gemeenten hiervoor gecompenseerd via een stijging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In deze notitie bestuderen we daarom de aanpassing van lokale lasten na deze ingreep, waarbij we kijken naar de ontwikkeling van de inkomsten van gemeenten, de totale lokale lasten voor verschillende huishoudgroepen en de lokale lasten voor huishoudens, bedrijven en toeristen. We onderzoeken zowel de invloed van het verdwijnen van eigen inkomsten als de invloed van de compensatie hiervoor. Sommige gemeenten hebben meer compensatie ontvangen dan het verlies aan inkomsten uit de ozb, terwijl andere gemeenten juist minder ontvingen. Voor beide groepen gemeenten toetsen we of compensatie vanuit het gemeentefonds de invloed van een verandering in de ozb-inkomsten op de andere lokale heffingen tegengaat. Dit is informatief voor een eventuele uitbreiding van het lokale belastinggebied, omdat de extra inkomsten uit lokale belastingen vermoedelijk ook dan gecompenseerd worden met een daling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Bovendien zullen er ook dan voordeel- en nadeelgemeenten zijn, wanneer deze compensatie niet één-op-één is.⁷ Het onderzoek geeft hiermee inzicht of afwenteling inderdaad een reëel risico is bij een eventuele verruiming van het lokale belastinggebied en dus of beleid om afwenteling tegen te gaan nodig is.

De notitie is als volgt opgebouwd: het volgende hoofdstuk beschrijft hoe de afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen werd vormgegeven. In hoofdstuk 4 beschrijven we de totale belastinginkomsten van gemeenten tussen 2005 en 2015, dus voor en na deze hervorming. Ook gaan we in dit hoofdstuk in op de ontwikkeling van specifieke gemeentelijke retributies en belastingen.⁸ Deze lokale heffingen zijn opgelegd aan zowel huishoudens (van binnen en buiten de gemeente) als bedrijven.

et al. (2018, blz, 31). Deze macronorm staat ter discussie, zie werkgroep evaluatie systematiek macronorm onroerende zaak belasting (2014).

⁶ Zie Ministerie van BZK (2016). Daarnaast kan verevening gebruikt worden om afwenteling tegen te gaan. Zie Albouy (2012). Een Nederlandstalige onderbouwing staat in hoofdstuk 2 van Kattenberg et al. (2017).

⁷ Wel speelt bij een eventuele verbreding van het lokale belastinggebied dat gemeenten invloed hebben op de inkomsten uit belasting en dus of ze er op vooruit- of achteruitgaan.

⁸ Gemeentelijke heffingen worden door het CBS onderverdeeld in retributies en belastingen. Belastingen zijn betalingen waar geen direct aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat en de opbrengst is onderdeel van de algemene middelen. Retributies zijn betalingen voor een concreet geleverde dienst en de opbrengst moet aan een voorgeschreven doel worden besteed. Zie CBS (2017).

In hoofdstuk 5 gaan we in op de lokale lasten die gemeenten opleggen aan hun eigen inwoners en beschrijven we voor verschillende huishoudgroepen de hoogte van de lokale lasten in enkele peiljaren tussen 2002 en 2015. Dit laat zien of gemeenten bepaalde groepen inwoners meer of juist minder zijn gaan belasten. Hierbij gaan we ook in op de samenstelling van de lokale lasten, dus of specifieke heffingen aangepast zijn.

In hoofdstuk 6 onderzoeken we of de ontwikkeling van lokale heffingen tussen 1998 en 2015 veranderd is met het verdwijnen van de ozb op woningen. We gaan na of een eventuele verandering in een heffing sinds het afschaffen van het gebruikersdeel op woningen verband houdt met het verlies aan inkomsten uit de ozb op woningen of de compensatie hiervoor. Behalve naar de gevolgen voor huishoudens die in de gemeente zelf wonen kijken we hier ook naar de gevolgen voor huishoudens die elders wonen en voor bedrijven. Tot slot bespreken we of op basis van deze resultaten afwenteling inderdaad een reëel risico is en dus of beleid om afwenteling tegen te gaan nodig is bij een toekomstige hervorming van het lokale belastinggebied.

Verwachtingen bij aanpassing van het lokale belastinggebied

Er is een brede economische literatuur over hoe gemeenten omgaan met lokale belastingen (zie Van Eijkel en Vermeulen, 2015, voor een overzicht). Uitgangspunt in deze literatuur is de rationele keuzetheorie. Hierin maximaliseren gemeenten het nut van hun inwoners door het bieden van lokale publieke goederen. Om deze publieke goederen te financieren bepaalt de gemeente de hoogte van de lokale lasten, waarbij de voordelen van belastingheffing worden afgewogen tegen de nadelen.^a In dit denkkader maakt het niet uit of de rijksoverheid een uitkering aan een gemeente geeft of dit geld direct uitkeert aan haar inwoners. In beide gevallen is het voorzieningenniveau gelijk, alleen komen de middelen uit andere 'inwisselbare' potjes (Oates, 1999). Concreet betekent dit dat gemeenten een financiële mee- of tegenvaller voornamelijk opvangen door de hoogte van belastingen aan te passen.

Empirisch onderzoek laat zien dat dit soms inderdaad gebeurt (Gordon, 2004; Lutz, 2010), maar vaker blijkt dit niet het geval. Het grootste deel van de empirische literatuur laat zien dat gemeenten schokken voornamelijk opvangen door aanpassing van uitgaven. Dit wordt het *flypaper effect* genoemd (Dahlberg e.a. 2008, Lundqvist 2015 en voor Nederland door Vermeulen en Allers, 2016). Potjesdenken kan verklaren waarom dit gebeurt binnen hetzelfde beleidsterrein (Baicker, 2001), maar ook andere gedragseffecten zoals verliesaversie (belastingverhogingen wegen zwaarder dan even grote verlagingen) kunnen een rol spelen (Hines en Thaler, 1995). Het *flypaper effect* kan echter ook een rationele uitkomst zijn van het politiek economische proces, bijvoorbeeld als er invloedrijke lobbygroepen aanwezig zijn (Singhal 2008) of wanneer lokale politici invloed kunnen uitoefenen op de verdeling van uitkeringen van de Rijksoverheid (Knight, 2002).

Met de afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen is een lokale belasting vervangen door een hogere rijksuitkering. Welk effect zouden we hier op basis van de rationele keuzetheorie en het *flypaper effect* verwachten? Beiden stellen dat de lokale lasten en de lokale uitgaven niet veranderen als de compensatie precies even groot is als de weggevallen ozb-inkomsten. Er is dan immers geen financiële schok om op te vangen. In de praktijk is de compensatie voor de wegvallende ozb-inkomsten echter niet perfect. In voordeeldgemeenten was de compensatie groter dan de wegvallende ozb-inkomsten, in nadeelgemeenten was deze kleiner. Volgens de rationele keuzetheorie dalen voornamelijk de lokale lasten in voordeeldgemeenten, terwijl ze in nadeelgemeenten zullen stijgen. Als belastingverhogingen zwaarder wegen dan even grote belastingverlagingen zal de aanpassing van de lokale lasten bij een negatief herverdeeffect kleiner zijn dan bij een even groot positief herverdeeffect. Dit is een reden om voordeel- en nadeelgemeenten apart te onderzoeken. Conform het *flypaper effect* zullen voordeeldgemeenten de meevaller echter vooral uitgeven aan lokale voorzieningen, terwijl nadeelgemeenten hierop zullen bezuinigen. In theorie zijn er dus verschillende gedragsreacties mogelijk, waarbij het meeste empirisch onderzoek wijst op aanpassing van de uitgaven en niet van belastingen (het *flypaper effect*).

Deze tegengestelde verwachtingen treden ook op als gemeenten meer belasting mogen heffen (bijvoorbeeld via een ingezetenenheffing of via herintroductie van de ozb op gebruikers van woningen), maar in ruil minder geld van de Rijksoverheid ontvangen. Wel geldt bij deze hervorming dat gemeenten de hoogte van het herverdeeffect kunnen beïnvloeden via de lokale belastingen. Volgens de rationele keuzetheorie zullen gemeenten ook bij een uitbreiding van het lokale belastinggebied voornamelijk de belastingen aanpassen, terwijl het *flypaper effect* voorspelt dat ze dan vooral de uitgaven aanpassen.

^a Naast politieke gevolgen heeft het heffen van een belasting ook financiële nadelen voor een gemeente. Als de belastingbasis mobiel is verkleint een hoger belastingtarief de eigen belastingbasis, terwijl die van andere gemeenten groter wordt. Dit verkleint de prikkel tot afwenteling van belastingen op specifieke groepen.

3 Afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen

Het kabinet Balkenende II besloot de ozb op het gebruik van woningen per 2006 af te schaffen om de lokale lasten voor burgers te verlagen en beheersbaar te maken.⁹ Vóór die tijd belastten gemeenten zowel het eigendom als het gebruik van woningen en niet-woningen.¹⁰ De inkomsten uit de belasting op gebruikers van woningen was in 2005 ongeveer 180 euro per huishouden.¹¹ Dat is lager dan de opgehaalde ozb via de eigenaren van woningen (225 euro per huishouden), maar fors hoger dan de ozb op niet-woningen (voornamelijk commercieel vastgoed) (ongeveer 115 euro per huishouden op eigenaren en 95 euro per huishouden op gebruikers).

Figuur 3.1 laat zien dat het verdwijnen van de ozb op het gebruik van woningen gemeenten verschillend geraakt heeft. Zo waren de inkomsten per huishouden uit deze heffing in Blaricum ongeveer zes keer zo hoog als in Vianen (ongeveer 580 om 95 euro per huishouden). Over het geheel genomen lagen de inkomsten uit de ozb op gebruikers hoger in het noordelijk deel van de Randstad. Wel is er soms een aanzienlijke variatie tussen nabijgelegen gemeenten en is er geen duidelijke tweedeling te maken in kern en omliggende gebieden. Deze variatie in de hoogte van de ozb op gebruik van woningen hangt samen met de dichtheid en de waarde van woningen: een toename van de dichtheid met 1 huishouden per hectare land gaat samen met een stijging van de ozb op gebruikers met 1,3 euro per huishouden. Een stijging van de woningwaarde met 100.000 euro per huishouden hangt samen met een stijging van de ozb op gebruikers met ongeveer 50 euro per huishouden. Dat is niet verwonderlijk: hoe hoger de waarde van onroerende zaken binnen de gemeentegrenzen, hoe lager de algemene uitkering uit het gemeentefonds en hoe meer eigen belastinggeld gemeenten worden geacht binnen te krijgen.¹² We vinden geen verband tussen de inkomsten uit de ozb op gebruikers van woningen en het aantal huishoudens in de gemeente of de waarde van niet-woningen per huishouden.¹³

⁹ Tweede Kamer der Staten Generaal, 2005.

¹⁰ Er bestonden destijds dus vier verschillende vormen van onroerendezaakbelastingen: een eigenarendeelbelasting op diegenen die het genot krachtens zakelijk recht ("eigendom") hebben op woningen, een belasting op diegenen die dat hebben op niet-woningen, en een belasting op diegenen die woningen gebruiken en een belasting op diegenen die niet-woningen gebruiken. In alle gevallen gaat het om een belasting die als grondslag de waarde van onroerende zaken heeft.

¹¹ Alle bedragen in deze publicatie zijn met behulp van de consumentenprijsindex verdisconteerd naar de waarde van een euro in het jaar 2015, tenzij anders aangegeven.

¹² De waarde van woningen en die van niet-woningen zitten met negatieve gewichten in de verdeelformule van de algemene uitkering.

¹³ Resultaten gebaseerd op een regressie van de ozb op gebruikers van woningen (uitgedrukt in euro per huishouden) op het aantal huishoudens, het aantal huishoudens per hectare land (p-waarde kleiner dan 10%), de wozwaarde van woningen (p-waarde kleiner dan 1%) en niet-woningen (per huishouden) en indicatoren voor de jaren 1998 tot en met 2005. Standaardfouten zijn geclusterd binnen gemeenten. Voor alle berekeningen in deze publicatie wordt de gemeentelijke indeling van 2015 gebruikt; óók in eerdere jaren. Gemeentelijke herindelingen tussen 1998 en 2015 zijn met terugwerkende kracht doorgevoerd door het naar inwonertal gewogen gemiddelde te berekenen.

Gemeenten werden in 2006 gecompenseerd voor het verlies aan inkomsten uit de ozb op gebruikers van woningen door een verhoging van de algemene uitkering. De hoogte van deze compensatie hing samen met het aantal woonruimten binnen de gemeente en de waarde van woningen en niet-woningen.¹⁴ De verhoging van de algemene uitkering was dus niet gebaseerd op de feitelijke gederfde ozb-opbrengst per gemeente. Hierdoor zijn er gemeenten waar de compensatie aanzienlijk verschilt van de gederfde inkomsten uit de ozb. In ongeveer tien procent van de gemeenten waren de inkomsten uit de ozb op (gebruikers van woningen) minimaal 50 euro per huishouden hoger dan de compensatie uit het gemeentefonds. In hetzelfde percentage van gemeenten was de compensatie juist 50 euro per huishouden hoger dan het verlies aan inkomsten uit de ozb. Wel geldt hierbij dat uitbijters vaker negatief zijn. Dit komt doordat een aantal gemeenten geen of een lage riool- en afvalstoffenheffing oplegden en deze voorzieningen bekostigden door middel van een relatief hoge ozb op gebruikers van woningen. Deze gemeenten zijn hiervoor niet gecompenseerd door het Rijk.¹⁵

Omdat de herverdeeffecten voor individuele gemeenten soms fors zijn, zijn zij ondervangen met de suppletie-uitkering ozb. Deze tijdelijke uitkering is uitgekeerd vanaf 2006 en was in dat jaar gelijk aan het verschil tussen verloren ozb inkomsten en de stijging van de algemene uitkering. De suppletie-uitkering wordt heel geleidelijk afgebouwd. De snelheid waarmee dat gebeurt, is gekoppeld aan de groei van het gemeentefonds en de suppletie-uitkering ozb bestaat daardoor nog steeds.¹⁶ In 2015 was deze suppletie-uitkering teruggelopen tot ongeveer 25 procent van de oorspronkelijke waarde. Figuur 3.2 laat dit zien. In Bussum, de voordeelgemeente met het meeste voordeel, bedroeg het verschil tussen de stijging van de algemene uitkering en het verlies aan inkomsten uit de ozb (het 'structurele herverdeeeffect') ongeveer 100 euro per huishouden. In Leiden, de nadeelgemeente met het grootste nadeel, was dit ongeveer 200 euro negatief. De gemeente Leiden ontvangt ieder jaar echter geld vanuit de suppletie-uitkering ozb, terwijl de gemeenten Bussum hieraan bijdraagt. Als gevolg hiervan ondervindt de gemeente Bussum in 2006 geen voordeel van de hervorming, terwijl de gemeente Leiden in dat jaar geen nadeel ondervindt. Maar dit verandert in latere jaren, omdat de suppletie-uitkering ozb wordt afgebouwd: de gemeente Bussum draagt hieraan steeds minder bij, terwijl de gemeente Leiden hieruit steeds minder ontvangt. Als gevolg hiervan stijgt het gerealiseerde positieve herverdeeeffect voor de gemeente Bussum, terwijl dat voor de gemeente Leiden negatiever wordt. In deze notitie onderzoeken we het gerealiseerde herverdeeeffect, dus het verschil tussen het verlies aan inkomsten ozb

¹⁴ De stijging in algemene uitkering als compensatie (C) voor het afschaffen van het gebruikersdeel kan worden uitgedrukt als de formule $C = (2/2500)W - (1,06/2500)NW + 20,36A$. Hier is W gelijk aan 80% van de totale waarde van woningen in 2006. NW is gelijk aan 70% van de totale waarde van niet-woningen. A is het aantal woonruimten binnen de gemeente. Alle bedragen zijn in euro van het jaar 2006. De formule is gebaseerd op de beschrijving van de hervorming in de Septembercirculaire van het gemeentefonds van 2005 (zie pagina 23 in Ministerie van BZK, 2005a).

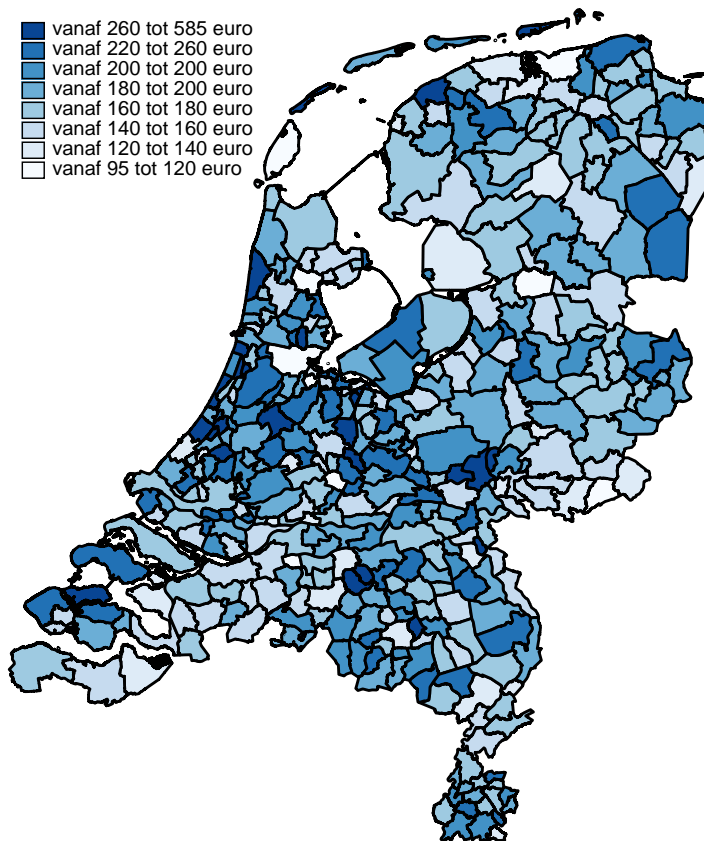
¹⁵ Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005a), p.20.

¹⁶ De suppletie-uitkering is erop gericht te voorkomen dat gemeenten er reëel op achteruitgaan ten opzichte van 2005 (Ministerie van BZK, 2005b). Accessen maken afbouw van de suppletie dus mogelijk.

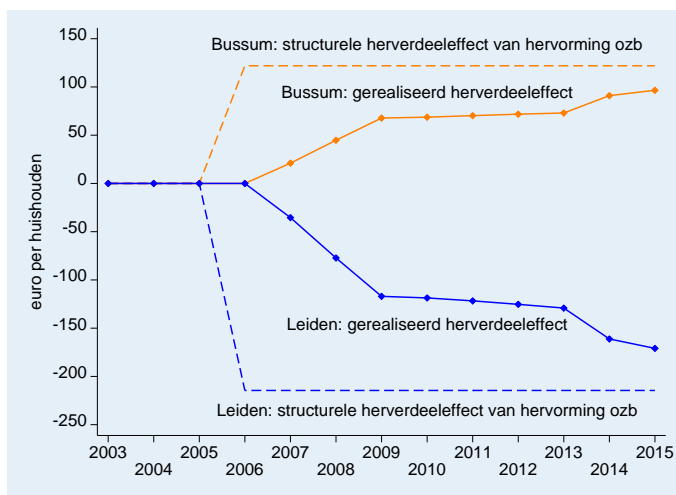
en de compensatie via de stijging van de algemene uitkering én de suppletie-uitkering ozb.

Tegelijk met de afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen werden de tarieven van de drie restende onroerendezaakbelastingen in 2006 gemaximeerd. Per gemeente waren zowel de drie tarieven als de stijging daarvan op een complexe manier aan maxima gebonden (Allers et al., 2006, blz. 12). Deze maximering is met ingang van 2008 opgeheven en vervangen door de macro-norm ozb. Deze vormt een (niet wettelijk vastgelegd) plafond waar de inkomsten uit ozb op landelijk niveau niet overheen mogen.

Figuur 3.1 Hoogte van het gebruikersdeel ozb in 2005



Figuur 3.2 Herverdeefffect na het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen



4 Trends in de inkomsten van gemeenten

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen in de inkomsten van gemeenten uit lokale heffingen vanaf 2005 (vlak voor het verdwijnen van de ozb op woningen) tot en met 2015. We kijken hierbij zowel naar de totale inkomsten uit lokale heffingen als naar de ontwikkeling van inkomsten uit belastingen¹⁷ en inkomsten uit retributies.¹⁸ Ook laten we zien hoe de mix tussen de belangrijkste belastingen en retributies veranderd is.

Lokale heffingen vallen uiteen in vergoedingen voor bepaalde diensten (retributies) en belastingen. Voorbeelden van retributies zijn vergoedingen voor het verstrekken van paspoorten of het inzamelen van afval. De begrote opbrengst van deze heffingen mag niet hoger zijn dan de begrote kosten van de dienst waarvoor ze zijn opgehaald. Daarnaast heffen gemeenten belastingen, bijvoorbeeld de ozb, parkeerbelasting of toeristenbelasting. Gemeenten bepalen zelf hoe hoog de belastingtarieven zijn en waar de opbrengsten aan uitgegeven worden.¹⁹

Lokale heffingen worden betaald door zowel huishoudens als bedrijven die in de heffende gemeente wonen of gevestigd zijn of die daar onroerende zaken bezitten. Zo betalen zowel huishoudens als bedrijven ozb en rioolheffing. Inwoners dragen bij aan de gemeentelijke inkomsten via de parkeerbelasting of de precariobelasting.

Ontwikkeling van de totale inkomsten van gemeenten uit lokale heffingen

De gemiddelde inkomsten van gemeenten uit belastingen en retributies schommelden in de periode 2005-2015 rond de 1160 euro per huishouden (zie figuur 4.1 en appendix A). Er is een kleine daling in 2006, het jaar dat de ozb op de gebruikers van woningen niet meer geheven kon worden, maar daarna lijkten de totale inkomsten zich te stabiliseren.

Ook laat de figuur zien dat de inkomsten uit lokale belastingen in 2006 sterk daalden (ongeveer 715 euro per huishouden in 2005 tot ongeveer 535 euro in 2006) om vervolgens zeer geleidelijk weer toe te nemen tot 640 euro per huishouden in 2015.

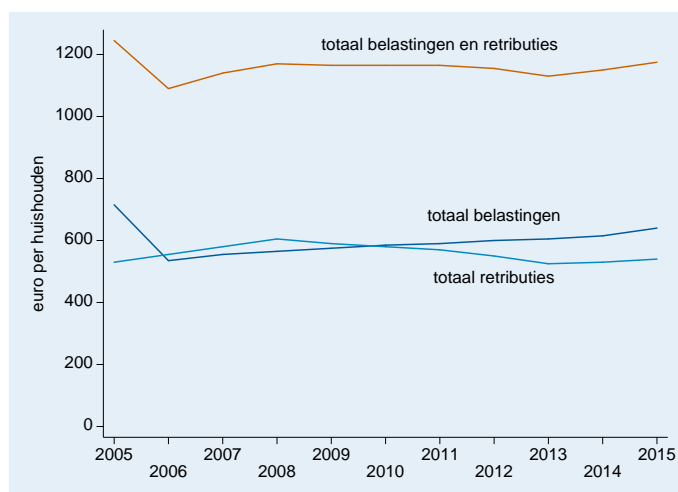
¹⁷ We volgen het CBS (2017), dat belastingen definieert als 'verplichte betalingen, zonder dat hier een direct aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat, die door de overheid worden opgelegd. De opbrengst vormt een onderdeel van de algemene middelen'. De in omvang belangrijkste lokale belastingen zijn de vormen van ozb, de parkeerbelasting, de toeristenbelasting en de precariobelasting. Daarnaast registreert het CBS inkomsten uit forensenbelasting, reclamebelasting, de roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting en baatbelasting.

¹⁸ We volgen het CBS (2017), dat retributies definieert als een 'betaling die de overheid krachtens algemene regels vordert voor een concrete door haar geleverde dienst. De opbrengst moet aan een voorgeschreven doel worden besteed'. De door het CBS onderscheiden retributies zijn de reinigingsrechten en afvalstoffenheffing, de (gecombineerde) rioolheffing, de bouwvergunningen, secretarieleges burgerzaken, begraafplaatsrechten en marktgeden.

¹⁹ Zoals eerder aangegeven bestaat er voor de ozb dus wel een (niet wettelijk vastgelegd) plafond waar de inkomsten op landelijk niveau niet overheen mogen (de macronorm). Zie bijvoorbeeld Hoebe et al. (2018, blz. 31).

De totale inkomsten uit retributies zijn min of meer constant gebleven. Zij stegen tussen 2005 en 2008 met 75 euro per huishouden (van 530 euro per huishouden tot 605 euro per huishouden) om vervolgens weer te dalen tot 540 euro per huishouden in 2015. Omdat we geen gegevens hebben over de ontwikkeling van deze inkomsten vóór 2005, kunnen we niet stellen of de stijgende trend van ozb inkomsten verband houdt met het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen. In hoofdstuk 6 onderzoeken we of het verdwijnen van deze vorm van ozb van invloed was op enkele lokale lasten. We gaan hierbij in op betalingen door inwoners (de afval- en rioolstoffenheffing en de ozb op woningen), bedrijven (ozb op niet-woningen) en toeristen (toeristenbelasting).

Figuur 4.1 Inkomsten uit lokale heffingen



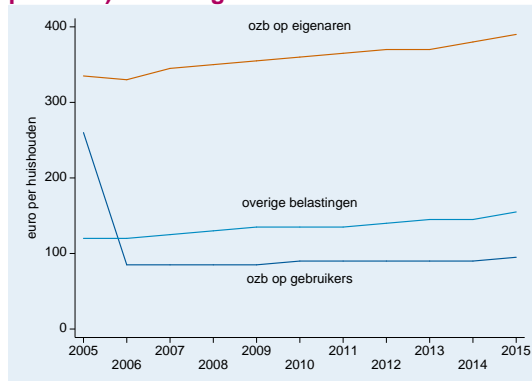
Bron: Berekeningen op basis van CBS statline. Inkomsten zijn het naar aantal huishoudens gewogen gemiddelde voor gemeenten die cijfers hebben aangeleverd. De gebruikte data en aantal gemeenten in de steekproef staan in appendix A. Gecorrigeerd voor inflatie (euro's van 2015).

Verandering in de mix van belastingen en retributies

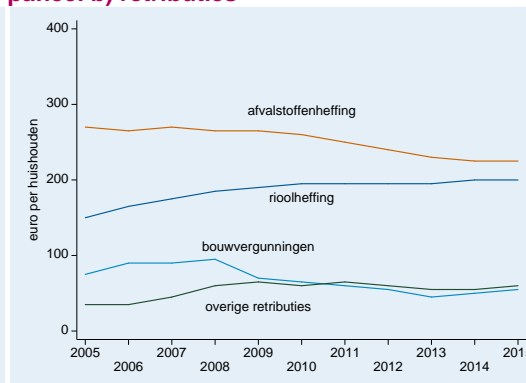
Wat drijft de verschillende trends in lokale belastingen en retributies? Figuur 4.2 laat zien dat de daling in totale belastinginkomsten in 2006 wordt gedreven door het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen. Deze inkomsten laten in 2006 een scherpe daling zien (van 260 euro in 2005 tot 85 euro per huishouden in 2006) om vervolgens redelijk stabiel te blijven. Ze dalen niet tot nul omdat gebruikers van niet-woningen (commercieel vastgoed) wel ozb blijven betalen. De stijging in de totale inkomsten uit belastingen vanaf 2006 wordt dus vooral gedreven door de toegenomen inkomsten uit het eigenarendeel ozb en overige belastingen. In 2008 werd de in 2006 ingevoerde maximering van ozb-tarieven opgeheven. Figuur 4.2 laat geen trendbreuk zien in de ozb-opbrengsten in dat jaar, wat aangeeft dat het effect van de maximering vermoedelijk niet groot geweest is. Deze conclusie volgt ook uit een vergelijking van de tarieven voor de ozb tussen 2007 en 2008 (zie Allers, et al., 2008).

Figuur 4.2 Inkomsten uit lokale heffingen

paneel a) belastingen



paneel b) retributies



Bron: Berekeningen op basis van CBS statline. Inkomsten zijn het naar aantal huishoudens gewogen gemiddelde voor gemeenten die cijfers hebben aangeleverd in constante euro's van 2015. De gebruikte data en aantal gemeenten in de steekproef staan in appendix A.

Paneel b van figuur 4.2 toont de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing, rioolheffing, de inkomsten uit bouwvergunningen en overige retributies. De afvalstoffenheffing, in omvang de grootste retributie, daalde tussen 2005 en 2015 met ongeveer 45 euro per huishouden. Deze daling komt vooral omdat gemeenten lagere kosten hebben gemaakt bij het verwerken van huishoudelijk afval.²⁰ Tussen 2005 en 2015 zijn de inkomsten uit de rioolheffing met een derde toegenomen van ongeveer 150 euro in 2005 tot 200 euro per huishouden in 2015. Deze stijging vond vooral plaats tussen 2005 en 2008. Een verklaring hiervoor is dat de rioolheffing in 2005 in een groot aantal gemeenten niet kostendekkend was. In 2005 legden sommige gemeenten zelfs helemaal geen rioolheffing op, maar bekostigden zij de uitgaven aan het riool uit andere middelen. Ook stegen de lasten van de riolering door vervanging van oude rioleringen en door strengere milieuregels op nationaal en Europees niveau.²¹

Daarnaast zorgen ook de inkomsten uit bouwvergunningen ervoor dat de inkomsten uit retributies tot en met 2008 stijgen en vervolgens dalen. Deze inkomsten stegen tussen 2005 en 2008 nog met 20 euro per huishouden tot 95 euro per huishouden in 2008. Door de crisis op de woningmarkt daalden deze bron van inkomsten tot ongeveer 55 euro per huishouden in 2015, een daling van 40 euro per huishouden ten opzichte van 2008. Tot slot laat paneel b zien dat overige inkomsten uit retributies tussen 2005 en 2008 toenemen van 35 tot 60 euro om zich vervolgens rond dit bedrag te stabiliseren.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Allers et al. (2013, 2014, 2015).

²¹ Allers et al. (2013).

5 Landelijke ontwikkelingen in de lokale lasten voor verschillende groepen huishoudens

In dit hoofdstuk laten we de lastenontwikkeling zien voor huishoudens binnen een gemeente. Hiermee maken we inzichtelijk welk gedeelte van de lokale lasten gemeenten ophalen bij hun inwoners. We beschrijven de hoogte van lokale lasten in vijf peiljaren tussen 2002 en 2015. Naast het niveau gaan we ook in op de mix van heffingen en bekijken we of trends zich anders ontwikkeld hebben voor verschillende huishoudgroepen.

Ontwikkeling van de lokale lasten voor inwoners

We beschrijven de omvang van lokale lasten tussen 2002 en 2015 voor verschillende groepen huishoudens. Voor deze analyse gebruiken we gegevens uit de woningmarkt-surveys Wbo in 2002 en Woon in 2006, 2009, 2012 en 2015. We benaderen de lokale lasten van huishoudens als de som van de door hen betaalde ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing.²² Gegevens over andere lokale lasten zijn op huishoudniveau namelijk niet beschikbaar. We maken onderscheid tussen huishoudens op basis van inkomen, inkomensbron, huishoudtype en woningbezit.

Hierbij geldt dat een vergelijking tussen 2002 en 2006 informatief kan zijn over de aanpassing van lokale lasten na het afschaffen van de ozb op gebruikers. Wel geldt hierbij de kanttekening dat we op basis van deze gegevens geen onderscheid kunnen maken tussen een stijging tussen 2005 en 2006 (gelijktijdig met het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen) en een constante trendmatige groei tussen 2002 en 2006. In hoofdstuk 6 onderzoeken we of gemeenten de hoogte van lokale heffingen veranderd hebben na het verdwijnen van de ozb op het gebruik van woningen.

Tabel 5.1 laat zien dat het mediane huishouden in 2002 685 euro aan lokale lasten betaalde (kolom 1). Dit bedrag daalde tot 600 euro in 2006 (kolom 2) om vervolgens te stijgen tot 655 euro in 2015 (kolom 5). Voor de peiljaren vanaf 2006 kunnen we deze cijfers vergelijken met de totale inkomsten van gemeenten en de inkomsten uit de riool- en afvalstoffenheffing en uit de ozb (tabel A.1). Dan blijkt dat gemeenten ongeveer 70 procent van hun inkomsten uit de riool- en afvalstoffenheffing en ozb ophalen bij huishoudens in hun eigen gemeente. De rest van deze inkomsten werd opgebracht door bedrijven. Het bedrag dat inwoners betalen aan ozb, afvalstoffen- en rioolheffing vormt ongeveer 55 procent van de totale gemeentelijke inkomsten uit

²² Hierbij veronderstellen we dat huishoudens geen lokale lasten betalen als ze volgens de gegevensbestanden in aanmerking kwamen voor kwijtschelding hiervan. Bij de rioolheffing maken we geen onderscheid tussen het gebruikers- en eigenarendeel, maar nemen we de som van beide.

lokale heffingen. Omdat beide percentage stabiel blijven over tijd, geeft dit geen aanwijzing dat de lasten van inwoners vanaf 2006 sterk verzwaard of verlicht zijn ten opzichte van andere groepen (bedrijven of huishoudens van buiten de gemeente).

Een belangrijk verschil tussen 2002 en de andere jaren in de tabel is dat gebruikers van woningen alléén in dit jaar ozb konden betalen. Kolom (6) van tabel 5.1 laat zien dat het mediane huishouden in 2002 150 euro betaalde aan ozb op het gebruik van woningen. De daling in lokale lasten tussen 2002 en 2006, 85 euro, was voor het mediane huishouden dus fors kleiner dan de hoogte van de belasting op het gebruik van woningen. Dit kan doordat gemeenten andere heffingen verhoogd hebben of doordat de lokale lasten in de jaren 2003-2005 stegen (wat door het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen niet zichtbaar is). Met deze gegevens uit de woningmarktsurveys kunnen we hier geen uitspraak over doen, maar in hoofdstuk zes onderzoeken we dit.

Tabel 5.1 Ontwikkeling lokale lasten voor verschillende typen huishoudens

	Lokale lasten (ozb, afvalstoffenheffing en rioolheffing)					ozb gebruikers
	(1) 2002	(2) 2006	(3) 2009	(4) 2012	(5) 2015	(6) 2002
Paneel a: In euro per huishouden^a						
Alle huishoudens	685	600	610	635	655	150
<=175% WML	525	440	350	375	465	120
175-350% WML	640	565	580	610	630	140
350-500% WML	770	690	700	725	730	170
>500% WML	890	770	795	825	825	215
Werknemers	700	630	645	660	675	150
Uitkeringsgerechtigden	565	485	325	450	470	125
Gepensioneerden	615	505	515	550	620	150
Tweeverdieners	740	650	670	710	730	160
Alleenverdieners	620	640	655	675	695	140
Alleenstaanden	550	460	355	400	505	125
Huishoudens met kinderen	745	660	680	700	710	160
Huishoudens zonder kinderen	640	570	630	650	680	140
Huurders	500	425	320	325	415	115
Eigenaar-bewoners	805	700	715	725	735	180
Paneel b: Inkomsten uit ozb, afvalstoffen- en rioolheffing komend van eigen inwoners^b						
Als percentage van de totale inkomsten uit deze heffingen	.	71	68	71	72	.
Als percentage van de totale inkomsten uit lokale heffingen	.	55	52	55	56	.

^a Gerapporteerde cijfers zijn de mediaan van de groep. Bedragen zijn afgerond op eenheden van vijf euro. Alle bedragen uitgedrukt in constante euro's van 2015. Een huishouden kan deel uitmaken van meerdere groepen.

^b Percentages zijn gebaseerd door de uitgaven aan deze lasten van het mediane huishouden te delen door de totale inkomsten uit de ozb, en de afvalstoffen- en rioolheffing (de som van kolommen 3,4,7 en 8 uit paneel A van tabel A.1) of door ze te delen door de totale inkomsten uit lokale heffingen (kolom 2 van paneel A van tabel A.1). Percentages zijn afgerond op eenheden.

Een vergelijking van de lokale lasten voor verschillende huishoudgroepen geeft aan dat de lokale lasten veranderen met draagkracht en omvang van het huishouden. Zo betalen hogere inkomens meer aan lokale heffingen dan lage inkomens, betalen werknemers meer dan gepensioneerden of uitkeringsgerechtigden en betalen tweeverdieners meer dan eenverdieners. Huishoudens met kinderen betalen weer een hoger bedrag aan lokale heffingen dan huishoudens zonder kinderen of alleenstaanden. Tot slot betalen huishoudens die in hun koopwoning wonen (eigenaar-bewoners) een hoger bedrag dan huurders. Dit komt doordat eigenaar-bewoners het eigenarendeel van de ozb betalen en huurders niet. In 2002 speelt ook mee dat het gebruikersdeel ozb hoger was voor eigenaar-bewoners dan voor huurders. Dit komt doordat eigenaar-bewoners over het algemeen in duurdere huizen wonen. Huishoudens in duurdere woningen betalen meer ozb dan huishoudens in dezelfde gemeente die in goedkopere huizen wonen.

Voor alle groepen –met uitzondering van de alleenverdieners- zien we dat de lokale lasten na 2002 dalen om vervolgens weer toe te nemen. Daarnaast zien we voor alle groepen dat de daling in lokale lasten tussen 2002 en 2006 kleiner was dan de afdracht aan ozb op het gebruik van woningen in 2002. Voor alle groepen geldt dat zij in 2015 minder lokale lasten betaalden dan in 2002, met uitzondering van gepensioneerden, alleenverdieners en huishoudens zonder kinderen (groepen die deels overlappen). De vier inkomensgroepen die in tabel 5.1 worden onderscheiden zien hun lasten allemaal dalen.

Verandering in de mix van lokale heffingen van huishoudens

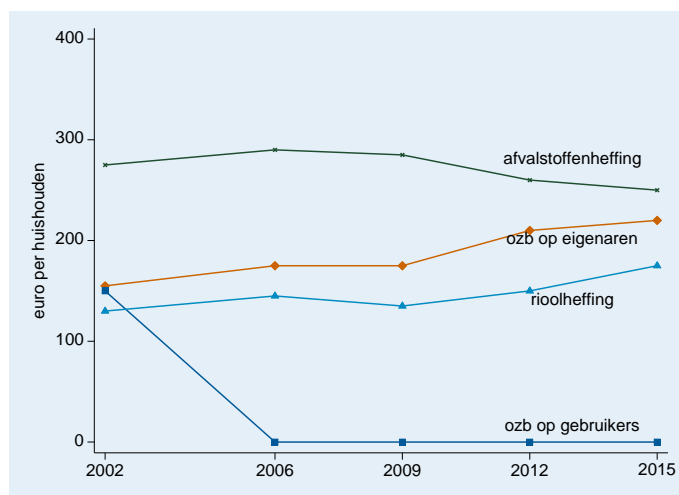
In deze paragraaf bespreken we de ontwikkeling van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing en de verschillende onroerendezaakbelastingen voor het mediane huishouden dat deze belasting betaalde.²³ Dit maakt inzichtelijk of de stijging in lokale lasten gedreven wordt door specifieke heffingen. Vervolgens illustreren we hoe deze heffingen zich ontwikkeld hebben voor huishoudens met een laag en een hoog inkomen.

Figuur 5.1 laat zien dat het verdwijnen van de ozb op gebruikers in 2006 de lokale lasten voor huishoudens sterk verlaagde. Zoals we ook in de vorige paragraaf zagen, stijgt de afvalstoffenheffing om vanaf 2009 te dalen. De rioolheffing en de ozb op het bezit van woningen zijn tussen 2002 en 2015 gestegen, maar de stijging vindt pas plaats vanaf 2012. Het afschaffen van de ozb op gebruikers van woningen heeft dus niet geleid tot een directe aanpassing van de tarieven voor de afvalstoffen- en rioolheffing of de ozb betaald door woningeigenaren. Op zijn hoogst heeft het geleid

²³ Het huishouden dat het mediane bedrag aan afvalstoffenheffing betaald en het huishouden dat het mediane bedrag aan rioolheffing betaald hoeft dus niet hetzelfde huishouden te zijn. Hierdoor kan de som van de verschillende heffingen verschillen van het totaalbedrag dat het mediane huishouden aan lokale lasten betaalt.

tot een beperkte stijging van de ozb op woningeigenaren en de rioolstoffenheffing vanaf 2012. In hoofdstuk 6 gaan we hier dieper op in.

Figuur 5.1 Uitsplitsing lokale lasten voor huishoudens



Om meer inzicht te krijgen in de verschillen tussen huishoudgroepen bespreken we de ontwikkeling van lokale heffingen voor de groep van huishoudens met een inkomen tussen 175 en 300 procent van het wettelijk minimumloon (WML) en de groep huishoudens met een inkomen hoger dan 500% van het WML.²⁴ Figuur 5.2 illustreert voor deze twee groepen de ontwikkeling in de verschillende lokale lasten waarvoor wij gegevens hebben.

Beide groepen betalen in alle jaren een vergelijkbaar bedrag aan afvalstoffen- en rioolheffing. Het tarief van deze heffingen kan gerelateerd zijn aan de huishoudomvang of de hoeveelheid water dat een huishouden verbruikt of de hoeveelheid afval die zij produceert. Deze huishoudkenmerken hangen niet sterk samen met het inkomen. Het tarief voor de rioolheffing kan ook een percentage van woningwaarde zijn, maar dat komt maar in een beperkt aantal gemeenten voor.²⁵

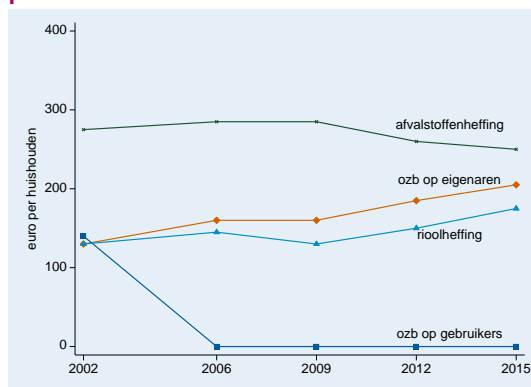
Daarnaast valt op dat huishoudens met een hoog inkomen meer betalen aan ozb en dat dit verschil in de loop der tijd weinig verandert. Deze belasting drijft dus de verschillen in lokale heffingen tussen inkomensgroepen. Zoals eerder aangegeven komt dit doordat huishoudens met een hoog inkomen in duurdere huizen wonen.

²⁴ We tonen deze groep huishoudens omdat de groep met een inkomen kleiner dan 175% van het wettelijk minimumloon een afwijkend patroon kent: de mediane waarde van het eigenarendeel ozb is in alle jaren nul.

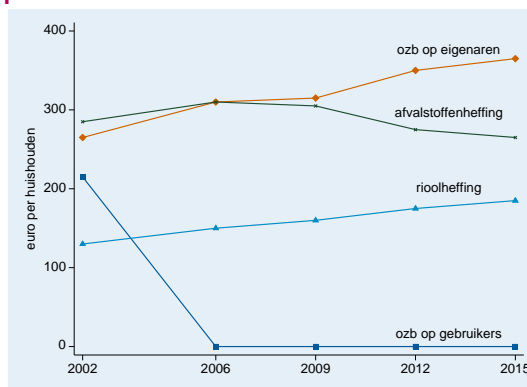
²⁵ Wijchen was de eerste gemeente die dit invoerde, in 2004. In 2015 woont 7 procent van de bevolking in een gemeente waar de rioolheffing voor eigenaren gekoppeld is aan de woz-waarde en 5 procent in een gemeente waar dit het geval is voor de rioolheffing voor gebruikers (Allers et al., 2015, blz. 60-61).

Figuur 5.2 Uitsplitsing lokale lasten voor verschillende groepen huishoudens

paneel a: 175%-300% WML



paneel b: meer dan 500% WML



Tot slot toont figuur 5.2 geen plotselinge grote stijging in de uitgaven aan lokale heffingen. Op macroniveau bezien hebben gemeenten het verlies aan inkomsten uit het gebruik van woningen dus niet direct opgevangen door het verhogen van de afvalstoffenheffing, de rioolheffing of de ozb op het bezit van woningen.

Waarschijnlijk komt dit doordat gemeenten voor het verlies van inkomsten, zeker in de eerste jaren geheel gecompenseerd werden via hogere rijksbijdragen. In dit geval zou het nog steeds zo kunnen zijn dat *specifieke* gemeenten, waarvoor het verschil tussen inkomsten uit de ozb op het gebruik van woningen en de compensatie groot was, de lokale heffingen wel aangepast hebben. In het volgende hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

6 Heeft de afschaffing invloed gehad op andere lokale heffingen?

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de vraag of gemeenten de hoogte van lokale heffingen veranderd hebben na het verdwijnen van de ozb op het gebruik van woningen. We kijken hierbij niet alleen naar de lokale lasten van eigen inwoners, maar we kijken ook naar lasten die huishoudens van buiten de gemeenten of bedrijven betalen. Voor deze groepen vergelijken we de opbrengst van een heffing tussen 1998 en 2005 met de opbrengst tussen 2006 tot en met 2015. We gaan hierbij na of een eventuele verandering in de opbrengst samenhangt met de hoogte van de ozb op het gebruik van woningen in 2005 en de compensatie die gemeenten ontvingen voor de afschaffing hiervan.

Dit maakt het mogelijk om te toetsen of de invloed van beide schokken even groot was. Als we aanwijzingen vinden dat dit het geval is, dan geeft dit aan dat gemeenten lokale heffingen niet veranderen voor zover het verlies aan inkomsten en de compensatie hiervoor aan elkaar gelijk zijn. Dit levert belangrijke beleidsinzichten op,

omdat men overweegt om in de toekomst het lokale belastinggebied te verruimen door de ozb op gebruikers van woningen te herintroduceren en deze stijging van inkomsten te compenseren via een verlaging van het gemeentefonds.²⁶

Data en methode

We maken gebruik van een gegevensbestand met daarin de inkomsten van gemeenten uit de ozb en de hoogte van de tarieven voor de riool- en afvalstoffenheffing. De inkomsten uit de ozb zijn uitgesplitst naar de bron (eigenaars- of gebruikersdeel van woningen of niet-woningen), terwijl de tarieven voor de riool- en afvalstoffenheffing zijn uitgesplitst naar huishoudgrootte en eigenaars- of gebruikersdeel.²⁷ Daarnaast zijn vanaf 2002 gegevens beschikbaar over het dekkingspercentage van de afvalstoffenheffing en vanaf 2004 voor de rioolheffing.²⁸ Ook hebben we vanaf 2002 gegevens over het tarief voor de toeristenbelasting. Deze gegevens zijn verzameld door het COELO ten behoeve van de Atlas van de Lokale Lasten.²⁹

We schatten de relatie tussen de hoogte van deze verschillende lokale heffingen en de afschaffing van het gebruikersdeel. Om precies te zijn toetsen we of de verandering in de lokale heffingen vanaf 2006 proportioneel was aan het verlies aan inkomsten uit het gebruikersdeel en de compensatie hiervoor via de algemene uitkering en suppletie-uitkering. Dit maakt het mogelijk om te toetsen of de invloed van beide schokken even groot was, wat belangrijke inzichten oplevert over toekomstige hervormingen van het lokale belastinggebied die gecompenseerd worden via het gemeentefonds.

Door het opnemen van gemeente-indicatoren houden we rekening met het gegeven dat de hoogte van een lokale heffing kan verschillen tussen gemeenten. Hiermee corrigeren we voor het gegeven dat bijvoorbeeld de inkomsten per huishouden uit de ozb op niet-woningen hoger zijn in gemeenten met relatief veel niet-woningen. Daarnaast corrigeren we voor onder meer de conjunctuur door het toevoegen van jaarindicatoren. Ook staan we toe dat lokale lasten in iedere gemeente een andere trend volgen. In appendix B gaan we dieper in op de methodologie.

²⁶ Zie bijvoorbeeld Ministerie van BZK (2016).

²⁷ Ozb-tarieven zijn alleen informatief over de ontwikkeling van lokale lasten als de woz-waarde, de basis waarover het tarief geheven wordt, constant blijft. Omdat het huishouden in het gros van de gemeenten de basis vormt voor het tarief van de afvalstoffen- en rioolheffing, geven deze tarieven wel een duidelijk beeld over de lastenontwikkeling over tijd.

²⁸ Het dekkingspercentage van de riool- en afvalstoffenheffing is het aandeel van de begrote lasten aan deze voorzieningen dat door de begrote baten uit deze heffingen gedekt wordt.

²⁹ Zie Allers et al. (2015) voor de Atlas voor Lokale Lasten uit het laatste jaar van onze steekproef.

Invloed hervorming lokale belastinggebied op verschillende lokale lasten

Figuur 6.1 toont de invloed van het verlies aan inkomsten uit de ozb (oranje balken) en de compensatie hiervoor (blauwe balken) op lokale heffingen. Paneel A doet dit voor de nadeelgemeenten en paneel B voor de voordeelgemeenten. De figuur laat zien dat de invloed van de compensatie uit het gemeentefonds aan de marge even groot is als de invloed van het verlies aan inkomsten ozb. Met uitzondering van de dekkinggraad van het rioolrecht in nadeelgemeenten geldt voor alle heffingen dat de blauwe en oranje balken ongeveer even groot zijn (ze wijken niet significant van elkaar af, zie ook tabellen B.2 en B.4 in appendix B). Dit resultaat onderstreept het belang van de compensatie: we vinden immers geen bewijs dat gemeenten heffingen aangepast hebben, voor zover het verlies aan inkomsten uit de ozb op het gebruik van woningen even groot was als de compensatie hiervoor.

Ook laat Figuur 6.1 zien dat de invloed van het verlies aan inkomsten ozb en de compensatie hiervoor sterk verschilt tussen nadeel- en voordeelgemeenten. Alleen de invloed op de afvalstoffenheffing en de ozb voor woningeigenaren zijn vergelijkbaar in grootte, maar deze schattingen zijn insignificant. Voor de overige tarieven geldt dat de geschatte waarden groter zijn in gemeenten met een negatief herverdeeffect of dat het teken verschilt, al zijn veel van de gevonden waarden niet significant.

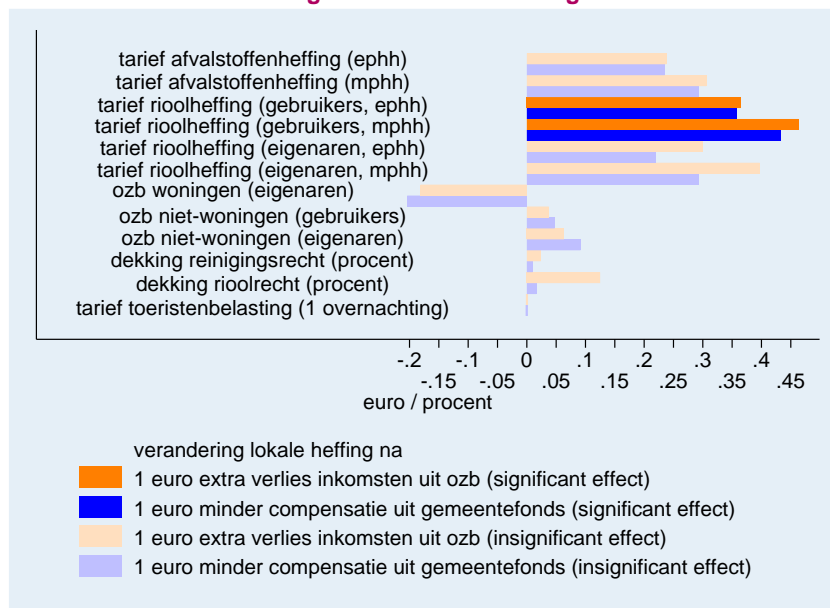
Tot slot blijkt uit deze figuur dat nadeelgemeenten alléén de tarieven voor de rioolheffing opgelegd aan gebruikers van woningen aangepast hebben. Voor de voordeelgemeenten vinden we geen aanwijzingen dat de lokale heffingen veranderd zijn met de wegvallende ozb-inkomsten of de compensatie hiervoor. Met uitzondering van de rioolheffing opgelegd aan gebruikers van woningen in nadeelgemeenten kunnen we dus niet concluderen dat het verdwijnen van de ozb van invloed was op de hoogte van de lokale lasten die huishoudens betaalden. Ook vinden we geen aanwijzingen dat na de hervorming de ozb op niet-woningen of de toeristenbelasting aangepast zijn.

In nadeelgemeenten veranderden dus alleen de tarieven voor de rioolheffing opgelegd aan gebruikers van woningen. Figuur 6.1 laat zien dat in nadeelgemeenten de rioolheffing voor gebruikers van woningen steeg met ongeveer 40 cent per euro voor iedere euro verlies aan inkomsten uit de ozb en daalden met hetzelfde bedrag voor iedere euro extra compensatie. Gemeenten met een negatief herverdeeffect verloren ongeveer 210 euro per huishouden aan inkomsten uit de ozb op gebruikers van woningen en ontvingen in 2015 ongeveer 180 euro aan compensatie hiervoor via een hogere algemene uitkering en suppletie. Dit suggereert dat de rioolheffing in 2015 ongeveer 12 euro per huishouden (40% van het verschil tussen 210 en 180 euro) lager zou zijn geweest zonder de afschaffing van het gebruikersdeel. Omdat in

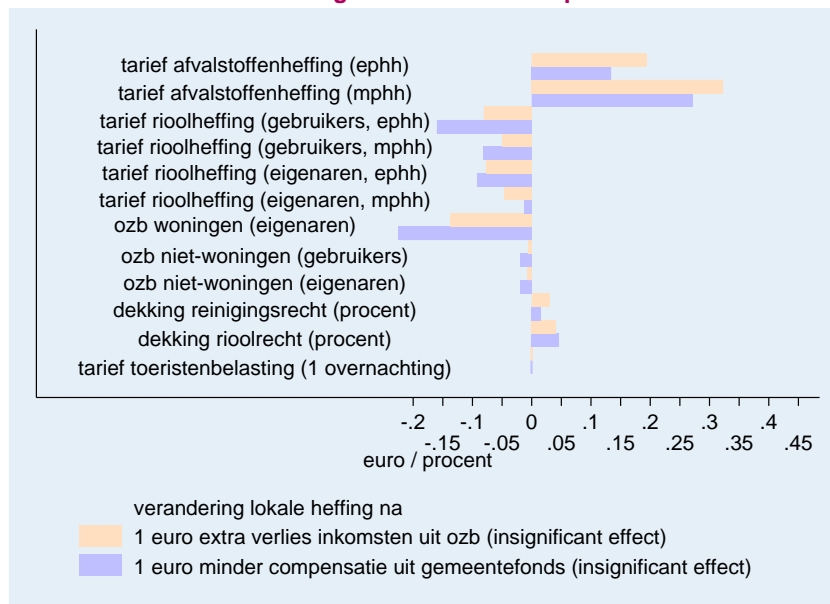
2015 de gemiddelde rioolheffing in deze gemeenten ongeveer 100 tot 120 euro per huishouden was, komt dit overeen met ongeveer tien procent.

Figuur 6.1 De invloed van verlies ozb en compensatie op lokale heffingen

Paneel A: voor 185 nadeelgemeenten met een negatief herverdeeleffect



Paneel B: Voor 205 voordeelgemeenten met een positief herverdeeleffect



De figuur laat zien met hoeveel euro de hoogte tarieven of opbrengsten van lokale heffingen in de periode 2006 – 2015 veranderd is met iedere euro compensatie via de algemene uitkering en met iedere euro ozb uit het gebruik van woningen dat de gemeente in 2005 ophaalde. Voor de dekkingpercentages gebeurt dit in procenten. Een positieve aanpassing na 1 euro stijging van het verlies uit het gebruikersdeel ozb laat zien dat gemeenten tarieven verhoogd hebben. Een positieve aanpassing voor de compensatie laat zien dat gemeenten tarieven verlaagd hebben met iedere euro stijging van de compensatie. ephh verwijst naar eenpersoonshuishoudens, mphh naar meerpersoonshuishoudens. Insignificante effecten zijn doorzichtig, significante effecten (op vijf procent of lager) zijn vetgedrukt. Paneel A toont de invloed van het verdwijnen van de ozb en de compensatie uit het gemeentefonds uit tabel B2, paneel A (zie bijlage B). Paneel B doet dit voor Paneel A van Tabel B4.

Deze conclusies veranderen niet als we corrigeren voor de ontwikkeling in de waarde van niet-woningen (zie paneel B van de tabellen B1 en B3 in bijlage B). Als we gemeenten met een slechte grondpositie in 2008 buiten beschouwing laten vinden we ook aanwijzingen dat de tarieven voor het riool opgelegd aan woningeigenaren verhoogd zijn voor iedere euro verlies aan gebruikersdeel ozb (zie paneel C van de tabellen B1 en B3 in bijlage B). Dit vinden we opnieuw alleen voor gemeenten met een negatief herverdeeleffect en wederom volgt uit de resultaten dat de invloed van de compensatie uit het gemeentefonds ongeveer even groot was.

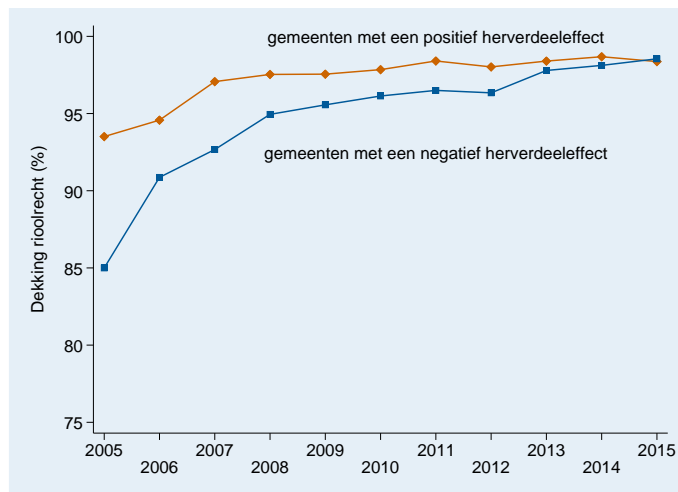
Daarnaast vinden we, alleen voor gemeenten met een positief herverdeeleffect én een goed saldo voor grondexploitatie in 2008, dat het wegvallen van de ozb op gebruikers leidde tot een stijging van de ozb op woningeigenaren wat gecompenseerd werd door de compensatie uit de algemene uitkering. Dit effect is echter beperkt: gemiddeld is ongeveer 10 van de 275 euro per huishouden betaalde ozb voor woningeigenaren in 2015 hieraan toe te schrijven.

Al met al vinden we dus alleen aanwijzingen dat het gebruikersdeel van de rioolheffing aangepast is na het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen en dat dit alleen gebeurde in nadeelgemeenten, waar de compensatie kleiner was dan het verlies aan inkomsten. Dat is niet verwonderlijk, omdat deze gemeenten de inkomsten uit de ozb gebruikten om een deel van de kosten voor het onderhoud van riolering te dekken. Na de hervorming was dit niet meer mogelijk, en verhoogden deze gemeenten de tarieven voor de rioolheffing. Figuur 6.2 illustreert dit: het dekkingspercentage van de rioolheffing in gemeenten met een negatief herverdeeleffect nam toe van 85% in 2005 tot ongeveer 97% in 2015, terwijl de stijging zeer beperkt was in gemeenten met een positief herverdeeleffect (van 94 procent in 2005 tot 97 procent in 2015). Gemeenten met een negatief herverdeeleffect hadden een lagere kostendekking dan gemeenten met een positief herverdeeleffect, maar dit verschil is in 2015 verdwenen.

Tot slot is het zo dat *alle* huishoudens in een gemeente het gebruikersdeel rioolheffing betalen (net zoals alle huishoudens de ozb op gebruikers van woningen opgelegd kregen). We vinden dus geen aanwijzingen dat de lasten voor een specifieke groep huishoudens veranderd zijn na het verdwijnen van de ozb op gebruikers van woningen.³⁰ Dit komt overeen met de uitsplitsing van lokale lasten naar huishoudgroepen die we beschreven in hoofdstuk 4.

³⁰ De parameters voor de rioolheffing voor gebruikers van woningen opgelegd aan één- en meerpersoonshuishoudens wijken niet significant van elkaar af.

Figuur 6.2 Dekking rioolrecht over tijd



7 Discussie

Een eventuele uitbreiding van het lokale belastinggebied vergroot de mogelijkheden van gemeenten om maatwerk te leveren. Bovendien kan het de doelmatigheid van de lokale afweging verbeteren. Tot slot kan het, afhankelijk van de precieze invulling, de werkgelegenheid op lange termijn verhogen zonder dat dit leidt tot grote herverdeeldeffecten tussen huishoudens.³¹ Tegenover deze voordelen staat de vrees dat gemeenten deze uitbreiding van het lokale belastinggebied aangrijpen om de bekostiging van voorzieningen af te wentelen op specifieke huishoudens of bedrijven.

Tegen deze achtergrond beschrijven we de ontwikkeling van de lokale lasten sinds de afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen. We laten zien dat deze hervorming tot een substantiële daling van de gemeentelijke belastinginkomsten heeft geleid, maar dat de overgebleven lokale heffingen gemiddeld genomen nauwelijks aangepast zijn. Dit komt doordat het verlies aan inkomsten uit de ozb opgevangen werd door een compenserende stijging van uitkeringen uit het gemeentefonds. Verder is er ook geen grote wijziging geweest in het aandeel van de lokale lasten dat opgebracht wordt door huishoudens binnen de gemeente. Ook de uitgaven voor huishoudens aan de rioolheffing, de afvalstoffenheffing en de ozb (eigendom van woningen) hebben zich stabiel ontwikkeld. Dit geldt voor zowel de lage als hoge inkomens. Tot slot vinden we dat 'nadeelgemeenten' – gemeenten met een negatief herverdeeldeffect – alleen de rioolheffing verhoogd hebben na het afschaffen van de ozb op gebruikers van woningen, omdat die in de periode daarvoor in veel gemeenten niet kostendekkend was. Al deze resultaten zijn in overeenstemming met het *flypaper effect*, een mechanisme dat inhoudt dat

³¹ Van Eijkel en Vermeulen, (2015).

gemeenten schokken in de financiering vanuit het Rijk voornamelijk opvangen door aanpassing van uitgaven in plaats van de lokale lasten.³²

Onze bevinden zijn relevant voor een aantal beleidsdiscussies. Het resultaat dat de afschaffing van het ozb-gebruikersdeel geen gevolgen heeft gehad voor de andere inkomsten uit de ozb is waardevol voor het debat over de ozb-macronorm. Deze norm, die overigens niet wettelijk is vastgelegd, is ingevoerd om te voorkomen dat gemeenten na de afschaffing de overgebleven inkomsten uit de ozb zouden verhogen. Sinds de introductie van de macronorm in 2008 is zij echter vier keer overschreden (in 2012, 2013, 2015 en 2016). Onze resultaten dat de overige vormen van ozb aan de marge niet zijn beïnvloedt door het verdwijnen van de ozb op gebruikers en de compensatie hiervoor, geven aan dat deze overschrijdingen niet voortkomen uit de afschaffing van de ozb op gebruikers van woningen. De vrees dat de overige vormen van ozb door deze hervorming zouden stijgen is dus achteraf ongegrond geweest.

Met de kanttekening dat een verruiming van het lokale belastinggebied niet hetzelfde is als een inperking, geven onze resultaten geen reden om aan te nemen dat een eventuele uitbreiding van het belastinggebied leidt tot afwenteling van lokale lasten op specifieke groepen huishoudens of bedrijven. Ook bij een verruiming kan met de vormgeving van de compensatie gestuurd worden op herverdeeleffecten tussen gemeenten. Op basis van deze studie is de verwachting dat, bij kleine herverdeeleffecten, de invloed van de verandering in de algemene uitkering en het effect van de extra ozb-opbrengst elkaar nagenoeg opheffen. Daarmee lijkt regulering van het niveau of de stijging van de (overige) lokale lasten bij een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied (zie bijvoorbeeld MinBZK 2016) dus overbodig.

8 Referenties

Albouy, D., 2012, Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization, *Journal of Public Economics*, vol. 96(9): 824-839.

Allers, M.A., C. Hoeben, J.Th. van der Veer en E. Gerritsen, 2006, Atlas van de lokale lasten 2006, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Allers, M.A., C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, 2008, Atlas van de lokale lasten 2008, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

³² Zie bijvoorbeeld Hines en Thaler (1995) en Knight (2002) en Vermeulen en Allers (2015) voor Nederland.

Allers, M.A., C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, J.B. Geertsema en E. Merkus, 2013, Atlas van de lokale lasten 2013, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Allers, M.A., C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema en J. Veenstra, 2014, Atlas van de lokale lasten 2014, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Allers, M.A., C. Hoeben, L. Janzen, K. Kwakkel, J.B. Geerstema en J. Veenstra, 2015, Atlas van de lokale lasten 2015, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Allers, M. A. en W. Vermeulen, 2016, Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect. *Regional Science and Urban Economics*, 58, 115–129.

Baicker, K., 2001, Government decision-making and the incidence of federal mandates. *Journal of Public Economics*, 82(2), 147–194.

CBS (2017), Gemeenterekeningen; heffingen naar regio en grootteklasse, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80484NED&D1=0-1,12&D2=0&D3=11&VW=T>

Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten (commissie Christiaanse), 1983, Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (Commissie Rinnooy Kan), 2015, Bepalen betekent betalen, Den Haag.

Dahlberg, M., E. Mörk, J. Rattsø, en H. Ågren, 2008, Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2320–2335.

Eijkel R. van en W. Vermeulen, 2015, Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau.

Gordon, N., 2004, Do federal grants boost school spending? Evidence from Title I. *Journal of Public Economics*, 88(9), 1771–1792.

Hines, J.R. en R.H. Thaler, 1995, Anomalies: The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9: 217-26.

Hoeben, C., J.G. de Natris, M.A. Allers en J. Veenstra, 2018, Atlas van de lokale lasten 2018, Groningen, COELO, blz. 78.

Knight, B., 2002, Endogenous federal grants and crowd-out of state government spending: theory and evidence from the federal highway aid program, *The American Economic Review*, vol. 92: 71-92.

Ministerie van BZK, 2005a, Circulaire gemeentefonds van 28 september 2005, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van BZK, 2005b, Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen), Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 096, nr. 11.

Ministerie van BZK, 2016, Kamerbrief Hervorming gemeentelijk belastinggebied, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; 24 juni 2016.

Ministerie van BZK, 2017, Rekening houden met verschil, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kattenberg, M.A.C., K. Martens en W. Vermeulen, W., 2017, Een economische blik op verevening, CPB Achtergronddocument, Den Haag: Centraal Planbureau.

Lundqvist, H., 2015, Granting public or private consumption? Effects of grants on local public spending and income taxes. *International Tax and Public Finance*, 22(1), 41–72.

Lutz, B., 2010, Taxation with representation: Intergovernmental grants in a plebiscite democracy. *The Review of Economics and Statistics*, 92(2), 316–332.

Oates, W.E., 1999, An essay on fiscal federalism, *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

OECD/Korea Institute of Public Finance, 2012, *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Parijs.

Singhal, M., 2008, Special interest groups and the allocation of public funds. *Journal of Public Economics*, 92(3), 548–564.

Tweede Kamer der Staten Generaal, 2005, Memorie van toelichting afschaffing gebruikersdeel ozb op woningen, Den Haag, Sdu uitgevers.

Vermeulen, W en M.A. Allers, 2015, Betere afweging met meer lokale belasting, *ESB* vol. 100(4702): 52-55.

Werkgroep evaluatie systematiek macronorm onroerende zaak belasting (2014), *evaluatie systematiek macronorm onroerende zaak*, Eerste-Kamer der Staten-Generaal.
https://www.eerstekamer.nl/overig/20140914/rapport_evaluatie_systematiek/document.

Wilson, J.D., 1999, Theories of Tax Competition, *National Tax Journal*, vol. 52(2): 269-304.

Appendix A

Tabel A.1 splitst de gemiddelde eigen inkomsten van gemeenten uit in het totaal aan belastingen en het totaal aan retributies, en geeft de bedragen voor de belangrijkste afzonderlijke belastingen en heffingen. Het bovenste deel van de tabel doet dit voor alle gemeenten in de steekproef en het onderste deel voor alleen de 334 gemeenten die elk jaar gegevens bij het CBS hebben aangeleverd. Beide sets resultaten zijn goed vergelijkbaar wat aangeeft dat resultaten niet gedreven worden door selectiviteit binnen de steekproef.

Tabel A.1 Eigen inkomsten van gemeenten tussen 2005 en 2015

jaar	Eigen inkomsten	Belastingen				Retributies				Aantal gemeenten	
	Totaal	totaal	ozb ed	ozb gd	overig	totaal	afval	riool	Bouww.	overig	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
<i>Paneel A: resultaten voor gemeenten die gegevens aanleveren</i>											
2005	1245	715	335	260	115	530	270	150	75	35	353
2006	1090	535	330	85	120	555	265	165	90	35	380
2007	1140	555	345	85	130	580	270	175	90	45	378
2008	1170	565	350	85	130	605	265	185	95	60	393
2009	1165	575	355	85	130	590	265	190	70	65	393
2010	1165	585	360	90	135	580	260	195	65	60	393
2011	1165	590	365	90	140	570	250	195	60	65	393
2012	1155	600	370	90	140	550	240	195	55	60	393
2013	1130	605	370	90	140	525	230	195	45	55	392
2014	1150	615	380	90	145	530	225	200	50	55	393
2015	1175	640	390	95	155	540	225	200	55	60	392
<i>Paneel B: resultaten voor subgroep van 334 gemeenten die elk jaar gegevens aanleveren</i>											
jaar	Eigen inkomsten	Belastingen				Retributies				Aantal gemeenten	
	Totaal	totaal	ozb ed	ozb gd	overig	totaal	afval	riool	Bouww.	overig	
2005	1250	715	335	265	115	535	270	155	75	35	334
2006	1095	540	330	85	125	555	265	165	90	35	334
2007	1145	565	345	85	135	580	270	175	85	50	334
2008	1185	575	350	85	140	605	265	185	95	60	334
2009	1175	585	360	90	135	590	265	190	70	65	334
2010	1170	590	365	90	140	580	255	195	65	65	334
2011	1170	600	370	90	145	570	250	195	60	65	334
2012	1165	610	375	95	145	550	240	195	55	60	334
2013	1140	615	375	95	145	525	230	195	45	55	334
2014	1160	625	380	95	150	530	225	195	50	60	334
2015	1185	650	390	95	160	540	225	200	55	60	334

De gemeentelijke indeling van 2015 is met terugwerkende kracht opgelegd waardoor het maximaal aantal gemeenten in elk jaar 393 is. Bedragen in euro van het jaar 2015 per huishouden.

Appendix B: specificatie en resultaten

We schatten varianten van vergelijking 1) waarin y_{it} de hoogte van de lokale heffing is in gemeente i op tijdstip t . We zijn geïnteresseerd in het effect van de schokvariabelen GD_{it} en AU_{it} . Voor de jaren 2006 tot en met 2015 is de variabele GD_{it} gelijk aan de hoogte van de ozb op gebruikers van woningen in 2005. In de overige jaren is zij gelijk aan nul. De variabele AU_{it} is voor de jaren 2006 tot en met 2015 gelijk aan de som van de stijging van de algemene uitkering in 2006 door het afschaffen van het gebruikersdeel en de compensatie via de suppletie-uitkering ozb.³³

Als controlevariabelen gebruiken we indicatoren voor gemeenten (α_i), het jaar van observatie (δ_t) en een gemeentelijke tijdtrend ($\gamma_i t$). Ook corrigeren we voor de waarde van woningen binnen een gemeente (X_{it}), omdat deze variabele sterk correleert met de stijging van de algemene uitkering. Het weglaten van deze variabele zou daarom vertekende schattingsresultaten kunnen opleveren.

$$y_{it} = \alpha_i + \delta_t + GD_{it} + AU_{it} + \gamma_i t + X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Om de robuustheid te testen schatten we verschillende specificaties die lijken op vergelijking (1). Zo schatten we deze vergelijking terwijl we de 25 procent van de gemeenten met het slechtste grondexploitatiesaldo in 2008 weglaten. Dit geeft aan in hoeverre onze resultaten gedreven kunnen zijn door gemeenten met een groot verlies op de grondmarkt vanaf de crisis op de woningmarkt die in 2009 inzette. Ook corrigeren we voor zowel de ontwikkeling in de waarde van woningen als de ontwikkeling in de waarde van niet-woningen.

Voor de gemeenten met een negatief herverdeeffect toont paneel A van Tabel B.1 de invloed van het gerealiseerde herverdeeffect van de hervorming op de lokale heffingen. De resultaten geven aan dat gemeenten met een negatief herverdeeffect alléén de lasten voor het riool aan gebruikers van woningen verhoogd hebben en wel met ongeveer 40 cent per euro gerealiseerd herverdeeffect. Omdat het gemiddelde herverdeeffect in deze gemeenten in 2015 ongeveer 30 euro (negatief) was, komt dit overeen met een toename van het tarief voor de rioolheffing met ongeveer 12 euro. Het gemiddelde tarief voor de rioolheffing voor één- en meerpersoonshuishoudens was ongeveer 100 en 120 euro per huishouden in 2015. We vinden geen aanwijzingen dat gemeenten met een negatief herverdeeffect de andere tarieven, opbrengsten uit de ozb of dekkingsgraden veranderd hebben.

Paneel B laten zien dat deze conclusie hetzelfde blijft als we corrigeren voor de woerwaarde van woningen. In Paneel C laten we gemeenten met een slechte grondpositie

³³ We hebben ook versies van het model geschat waarin we de compensatie uitsplitsen in de stijging van de algemene uitkering en de suppletie-uitkering ozb. Dit levert gelijksoortige resultaten op.

in 2008 buiten beschouwing. In dit laatste geval worden de geschatte parameters voor de rioolheffing groter, al wijken ze niet significant af van de gevonden waarden in Paneel A. Wel vinden we nu ook aanwijzingen dat de tarieven voor het riool opgelegd aan woningeigenaren verhoogd zijn met ongeveer 60 cent voor iedere euro gerealiseerd herverdeeeffect. Als gevolg steeg de dekkingsgraad van het rioolrecht met ongeveer 0,25 procentpunt met iedere euro gerealiseerd herverdeeeffect.

Wederom vinden we geen aanwijzingen dat gemeenten met een negatief herverdeeeffect de andere tarieven, opbrengsten uit de ozb of dekkingsgraden veranderd hebben.

Tabel B.2 toont hoe de lokale heffingen in nadeelgemeenten veranderd zijn als het verdwijnen van de ozb op gebruikers en de (structurele en tijdelijke) compensatie uit het gemeentefonds apart opgenomen worden. Voor alle lokale heffingen was de invloed van het verdwijnen van de ozb op gebruikers even groot als de invloed van de compensatie. De enige uitzondering hierop vormt de dekkingsgraad van het rioolrecht, maar de gevonden parameters zijn insignificant. Daarnaast zijn de gevonden effecten ongeveer even groot als die getoond in tabel B.1. Paneel B laten zien dat deze conclusie hetzelfde blijft als we corrigeren voor de woz-waarde van woningen. Wederom vinden we dat de gevonden effecten iets groter worden als we gemeenten met een slechte saldo voor grondexploitatie in 2008 weglaten, al wijken ze niet significant af van de resultaten in paneel A. Ook vinden we dan weer aanwijzingen dat de tarieven voor het riool opgelegd aan woningeigenaren verhoogd zijn.

In de tabellen B.3 en B.4 herhalen we deze werkwijze voor gemeenten met een positief herverdeeeffect. De gevonden schattingen wijken af van die in tabellen B.1 en B.2, al geldt hierbij wel de kanttekening dat bijna alle geschatte waarden insignificant zijn. We vinden geen aanwijzingen dat deze gemeenten de tarieven voor inzameling van afval of het onderhoud van riool veranderd hebben na het verdwijnen van de inkomsten uit het gebruikersdeel of de compensatie hiervoor (tabel B.3 paneel A). Daarnaast vinden we ook geen aanwijzingen dat de ozb opgelegd aan eigenaren van woningen aangepast is. Dit geldt ook voor de ozb opgelegd aan eigenaren en gebruikers van niet-woningen of de toeristenbelasting.

Hetzelfde beeld ontstaat als we in Paneel B van tabel B.3 corrigeren voor de ontwikkeling in waarde van niet-woningen of als we de gemeenten met een slecht saldo op de grondexploitatie in 2008 weglaten (Paneel C van tabel B.3). De enige uitzondering is dat we in het laatste geval aanwijzingen vinden dat deze gemeenten de inkomsten uit de ozb op woningen *verhoogden* met ongeveer 40 cent voor iedere euro (positief) gerealiseerd herverdeeeffect. Dit is resultaat is contra-intuïtief, al is het beperkt in omvang. Het gemiddelde gerealiseerde herverdeeeffect in deze groep gemeenten was ongeveer 25 euro per huishouden. De stijging van de ozb aan

eigenaren bedraagt dus ongeveer 10 euro per huishouden op een totaalbedrag van 275 euro per huishouden in hetzelfde jaar.

In tabel B.4 splitsen we het gerealiseerde herverdeeeffect uit naar het verlies aan inkomsten uit de ozb op gebruikers van woningen en de compensatie hiervoor. In geen van de specificaties kunnen we de hypothese verwerpen dat de invloed van het verlies aan inkomsten en de compensatie hiervoor gelijk zijn. Wederom vinden we geen aanwijzingen dat voordeelgemeenten lokale heffingen veranderd hebben na het verdwijnen van de inkomsten uit het gebruikersdeel of de compensatie hiervoor. De conclusies in de Panelen B en C in tabel B.4 zijn vergelijkbaar met die uit dezelfde panelen in tabel B3: het corrigeren voor de ontwikkeling in woz-waarde van niet-woningen beïnvloedt de resultaten niet, terwijl we wederom vinden dat de ozb op eigenaren gestegen is in voordeelgemeenten met een goed saldo voor grondexploitatie in 2008.

Tabel B.1 Resultaten naar gerealiseerd herverdeeeffect (nadeelgemeenten)

	Afval		Riool gebruikers		Riool eigenaren		Ozb woningen		Ozb niet-woningen		dekking reinigingsrecht	dekking rioolrecht	tarief toeristen- belasting
	eph	mph	eph	mph	eph	mph	Eigendom	gebruik	eigendom				
<i>paneel A: basisspecificatie</i>													
herverdeeeffect	-0.235	-0.293	-0.357***	-0.431***	-0.217	-0.291	0.205	-0.0478	-0.0921	-0.00830	-0.0205	0.000356	
	(0.196)	(0.293)	(0.133)	(0.141)	(0.247)	(0.259)	(0.170)	(0.133)	(0.163)	(0.0370)	(0.148)	(0.00244)	
Aantal observaties	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	2,590	2,220	2,590	
R kwadraat	0.577	0.604	0.677	0.711	0.762	0.788	0.782	0.679	0.692	0.200	0.585	0.532	
<i>Paneel B: basisspecificatie uitgebreid met woz-waarde van niet-woningen</i>													
herverdeeeffect	-0.210	-0.269	-0.357***	-0.431***	-0.221	-0.295	0.188	0.0131	-0.0181	-0.00872	-0.0188	0.000357	
	(0.180)	(0.281)	(0.134)	(0.143)	(0.246)	(0.258)	(0.167)	(0.0744)	(0.0913)	(0.0360)	(0.146)	(0.00244)	
Aantal observaties	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	2,590	2,220	2,590	
R kwadraat	0.584	0.610	0.677	0.711	0.762	0.788	0.783	0.786	0.794	0.201	0.586	0.532	
<i>Paneel C: basisspecificatie zonder kwartiel gemeenten met het slechtste saldo voor grondexploitatie in 2008</i>													
herverdeeeffect	-0.255	-0.355	-0.451***	-0.545***	-0.565**	-0.659***	0.257	-0.120	-0.181	-0.0420	-0.249**	0.00274	
	(0.267)	(0.412)	(0.169)	(0.182)	(0.232)	(0.245)	(0.191)	(0.187)	(0.226)	(0.0404)	(0.107)	(0.00347)	
Aantal observaties	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	1,946	1,668	1,946	
R kwadraat	0.577	0.611	0.722	0.766	0.777	0.800	0.762	0.644	0.652	0.214	0.632	0.491	

Alle specificaties bevatten indicatoren voor gemeenten, gemeente-specifieke trends en jaar indicatoren. *** significant bij een niveau van 10,5,1 procent. Standaardfouten zijn geclusterd per gemeente. Het gemiddelde gerealiseerde herverdeeeffect in de 185 nadeelgemeenten was ongeveer -30 euro in 2015. ephh geeft het tarief weer voor eenpersoonshuishoudens, mphh voor meerpersoonshuishoudens.

Tabel B.2 Resultaten uitgesplitst naar verlies ozb en compensatie (nadeelgemeenten)

	Afval		Riool gebruikers		Riool eigenaren		Ozb woningen	Ozb niet-woningen		dekking	dekking	tarief toeristen-
	ephh	mphh	ephh	mphh	ephh	mphh	Eigendom	gebruik	eigendom	reinigingsrecht	rioolrecht	belasting
<i>paneel A: basisspecificatie</i>												
Verlies ozb op gebruikers woningen	0.238	0.306	0.365**	0.463***	0.300	0.397	-0.181	0.0375	0.0631	0.0237	0.125	0.000470
	(0.196)	(0.307)	(0.143)	(0.164)	(0.225)	(0.248)	(0.159)	(0.122)	(0.146)	(0.0511)	(0.128)	(0.00255)
compensatie	-0.235	-0.293	-0.358***	-0.432***	-0.219	-0.293	0.204	-0.0475	-0.0915	-0.00991	-0.0159	0.000270
	(0.196)	(0.294)	(0.133)	(0.144)	(0.236)	(0.247)	(0.173)	(0.133)	(0.162)	(0.0395)	(0.122)	(0.00244)
Aantal observaties	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	2,590	2,220	2,590
R kwadraat	0.577	0.604	0.677	0.711	0.763	0.789	0.782	0.679	0.692	0.200	0.599	0.532
Kans dat compensatie hervorming opheft	.937	.782	.793	.487	.323	.266	.741	.653	.269	.387	.021	.252
<i>Paneel B: basisspecificatie uitgebreid met woz-waarde van niet-woningen</i>												
Verlies ozb op gebruikers woningen	0.221	0.290	0.365**	0.463***	0.302	0.400	-0.170	-0.00247	0.0146	0.0261	0.123	0.000470
	(0.184)	(0.298)	(0.143)	(0.165)	(0.225)	(0.248)	(0.159)	(0.0756)	(0.0883)	(0.0499)	(0.128)	(0.00256)
compensatie	-0.210	-0.269	-0.357***	-0.432***	-0.222	-0.297	0.187	0.0129	-0.0181	-0.0106	-0.0149	0.000270
	(0.180)	(0.281)	(0.134)	(0.145)	(0.236)	(0.246)	(0.170)	(0.0749)	(0.0912)	(0.0385)	(0.121)	(0.00244)
Aantal observaties	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	3,330	2,590	2,220	2,590
R kwadraat	0.584	0.610	0.677	0.711	0.763	0.789	0.783	0.786	0.794	0.201	0.599	0.532
Kans dat compensatie hervorming opheft	.727	.632	.79	.487	.329	.272	.803	.438	.804	.328	.023	.261
<i>Paneel C: basisspecificatie zonder kwartiel gemeenten met het slechtste saldo voor grondexploitatie in 2008</i>												
Verlies ozb op gebruikers woningen	0.254	0.353	0.474***	0.606***	0.628**	0.760***	-0.307	0.0916	0.136	0.0838	0.349***	-0.00188
	(0.266)	(0.434)	(0.175)	(0.205)	(0.248)	(0.279)	(0.199)	(0.169)	(0.201)	(0.0574)	(0.118)	(0.00350)
compensatie	-0.255	-0.355	-0.450***	-0.543***	-0.564**	-0.656***	0.256	-0.121	-0.182	-0.0422	-0.219**	0.00273
	(0.267)	(0.412)	(0.169)	(0.183)	(0.231)	(0.247)	(0.184)	(0.187)	(0.226)	(0.0443)	(0.107)	(0.00342)
Aantal observaties	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	2,502	1,946	1,668	1,946
R kwadraat	0.577	0.611	0.722	0.767	0.777	0.801	0.762	0.645	0.653	0.217	0.647	0.492
Kans dat compensatie hervorming opheft	.995	.972	.579	.327	.297	.217	.209	.393	.245	.048	.009	.324

Alle specificaties bevatten indicatoren voor gemeenten, gemeente-specifieke trends en jaar indicatoren. *, **, *** significant bij een niveau van 10, 5, 1 procent. Standaardfouten zijn geclusterd per gemeente. De kans dat de invloeden van de compensatie en van het verdwijnen van de ozb elkaar opheffen is getest via een F-test dat de som van het verlies aan ozb en de compensatie gelijk is aan nul. ephh geeft het tarief weer voor eenpersoonshuishoudens, mphh voor meerpersoonshuishoudens.

Tabel B.3 Resultaten naar gerealiseerd herverdeeleffect (voordeelgemeenten)

	Afval		Riool gebruikers		Riool eigenaren		Ozb woningen		Ozb niet-woningen		dekking reinigingsrecht	dekking rioolrecht	tarief toeristen- belasting
	eph	mph	eph	mph	eph	mph	Eigendom	gebruik	eigendom				
<i>paneel A: basisspecificatie</i>													
herverdeeleffect	-0.142	-0.278	0.150	0.0772	0.0898	0.0175	0.213	0.0170	0.0175	-0.0185	-0.0441	0.000477	
	(0.154)	(0.203)	(0.110)	(0.125)	(0.120)	(0.123)	(0.149)	(0.0473)	(0.0622)	(0.0337)	(0.0570)	(0.00212)	
Aantal observaties	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	2,912	2,496	2,912	
R kwadraat	0.631	0.632	0.743	0.738	0.799	0.811	0.840	0.758	0.770	0.175	0.375	0.610	
<i>Paneel B: basisspecificatie uitgebreid met woz-waarde van niet-woningen</i>													
herverdeeleffect	-0.142	-0.277	0.149	0.0768	0.0902	0.0178	0.211	0.0207	0.0225	-0.0202	-0.0438	0.000517	
	(0.154)	(0.203)	(0.110)	(0.125)	(0.120)	(0.123)	(0.146)	(0.0521)	(0.0687)	(0.0337)	(0.0569)	(0.00210)	
Aantal observaties	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	2,912	2,496	2,912	
R kwadraat	0.631	0.632	0.743	0.738	0.799	0.811	0.841	0.781	0.796	0.177	0.375	0.610	
<i>Paneel C: basisspecificatie zonder kwartiel gemeenten met het slechtste saldo voor grondexploitatie in 2008</i>													
herverdeeleffect	-0.0231	-0.0337	0.167	0.0322	0.172	0.0376	0.371***	0.0551	0.0701	-0.0409	-0.0747	0.00110	
	(0.161)	(0.185)	(0.122)	(0.145)	(0.143)	(0.148)	(0.137)	(0.0398)	(0.0535)	(0.0380)	(0.0581)	(0.00226)	
Aantal observaties	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,184	1,872	2,184	
R kwadraat	0.629	0.632	0.753	0.740	0.813	0.819	0.885	0.805	0.799	0.182	0.384	0.595	

Alle specificaties bevatten indicatoren voor gemeenten, gemeente-specifieke trends en jaar indicatoren. * ** *** significant bij een niveau van 10,5,1 procent.
 Standaardfouten zijn geclusterd per gemeente. Het gemiddelde gerealiseerde herverdeeleffect in de 208 voordeelgemeenten was ongeveer 25 euro in 2015.
 De kans dat de invloeden van de compensatie en van het verdwijnen van de ozb elkaar opheffen is getest via een F-test dat de som van het verlies aan ozb en de compensatie gelijk is aan nul.
 ephh geeft het tarief weer voor eenpersoonshuishoudens, mphh voor meerpersoonshuishoudens.

Tabel B.4 Resultaten uitgesplitst naar verlies ozb en compensatie (voordeelgemeenten)

	Afval		Riool gebruikers		Riool eigenaren		Ozb woningen	Ozb niet-woningen		dekking	dekking	tarief toeristen-
	ephh	mphh	ephh	mphh	ephh	mphh	Eigendom	gebruik	eigendom	reinigingsrecht	rioolrecht	belasting
<i>paneel A: basisspecificatie</i>												
Verlies ozb op gebruikers woningen	0.194	0.323*	-0.0808	-0.0490	-0.0775	-0.0458	-0.137	-0.00590	-0.00695	0.0298	0.0409	-8.40e-05
	(0.150)	(0.194)	(0.123)	(0.131)	(0.139)	(0.136)	(0.170)	(0.0508)	(0.0649)	(0.0419)	(0.0667)	(0.00213)
compensatie uit algemene uitkering	-0.134	-0.271	0.160	0.0817	0.0918	0.0130	0.225	0.0187	0.0192	-0.0155	-0.0459	0.000581
	(0.154)	(0.204)	(0.110)	(0.126)	(0.120)	(0.123)	(0.145)	(0.0468)	(0.0618)	(0.0321)	(0.0535)	(0.00210)
Aantal observaties	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	2,912	2,496	2,912
R kwadraat	0.631	0.632	0.743	0.738	0.799	0.811	0.840	0.758	0.770	0.176	0.375	0.610
Kans dat compensatie hervorming opheft	.198	.353	.178	.549	.839	.609	.168	.449	.543	.418	.858	.501
<i>Paneel B: basisspecificatie uitgebreid met woZ-waarde van niet-woningen</i>												
Verlies ozb op gebruikers woningen	0.194	0.323*	-0.0813	-0.0497	-0.0768	-0.0452	-0.140	0.009	0.00219	0.0338	0.0401	-0.000168
	(0.150)	(0.194)	(0.122)	(0.131)	(0.138)	(0.135)	(0.167)	(0.0536)	(0.0692)	(0.0420)	(0.0667)	(0.00212)
compensatie uit algemene uitkering	-0.134	-0.270	0.160	0.0812	0.0923	0.0134	0.223	0.0241	0.0265	-0.0167	-0.0458	0.000606
	(0.154)	(0.204)	(0.110)	(0.126)	(0.120)	(0.123)	(0.143)	(0.0512)	(0.0676)	(0.0321)	(0.0535)	(0.00208)
Aantal observaties	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	3,744	2,912	2,496	2,912
R kwadraat	0.631	0.632	0.743	0.738	0.799	0.811	0.841	0.781	0.797	0.177	0.375	0.610
Kans dat compensatie hervorming opheft	.207	.341	.181	.561	.823	.618	.197	.081	.094	.332	.839	.561
<i>Paneel C: basisspecificatie zonder kwartiel gemeenten met het slechtste saldo voor grondexploitatie in 2008</i>												
Verlies ozb op gebruikers woningen	0.0955	0.121	-0.143	-0.0217	-0.208	-0.0862	-0.343**	-0.0571	-0.0704	0.0557	0.0763	-0.000737
	(0.156)	(0.177)	(0.132)	(0.152)	(0.155)	(0.161)	(0.156)	(0.0403)	(0.0535)	(0.0448)	(0.0690)	(0.00225)
compensatie uit algemene uitkering	-0.0132	-0.0217	0.170	0.0336	0.167	0.0310	0.375***	0.0548	0.0701	-0.0371	-0.0738	0.00119
	(0.160)	(0.185)	(0.122)	(0.145)	(0.142)	(0.148)	(0.136)	(0.0401)	(0.0540)	(0.0358)	(0.0542)	(0.00224)
Aantal observaties	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,808	2,184	1,872	2,184
R kwadraat	0.630	0.633	0.753	0.740	0.813	0.819	0.885	0.805	0.799	0.183	0.384	0.595
Kans dat compensatie hervorming opheft	.1	.087	.636	.844	.535	.428	.633	.888	.991	.319	.937	.604

Alle specificaties bevatten indicatoren voor gemeenten, gemeente-specifieke trends en jaar indicatoren. *, **, *** significant bij een niveau van 10,5,1 procent. Standaardfouten zijn geclusterd per gemeente. De kans dat de invloeden van de compensatie en van het verdwijnen van de ozb elkaar opheffen is getest via een F-test dat de som van het verlies aan ozb en de compensatie gelijk is aan nul. ephh geeft het tarief weer voor eenpersoonshuishoudens, mphh voor meerpersoonshuishoudens.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

September 2018