

# De lokale lastenmeter

## De black box geopend



Lokale lasten zijn moeilijk te doorgronden. Ook lokale politici hebben moeite de gemeentelijke lasten waarover zij besluiten nemen te doorzien. Voor de Rekenkamer Nijmegen was het ondoorzichtige karakter van de lokale lasten in 2014 aanleiding daar dieper in te duiken. De rekenkamer ontwierp een webapplicatie die de gemeentelijke lasten voor inwoners en bedrijven in beeld brengt, de lokale lastenmeter. Welke mogelijkheden biedt deze lastenmeter om de verdelingseffecten van de lokale lasten in kaart te brengen, daarop te sturen en te controleren?

Marcel van Dam en Jelly Smink

Voor de Rekenkamer Nijmegen was het ondoorzichtige karakter van de lokale lasten aanleiding daar dieper in te duiken. In plaats van een rapport te schrijven voor de raad, ontwikkelde zij een webapplicatie: de lokale lastenmeter (<https://nijmegen.lokalelastenmeter.nl>). Met deze rekentool voor inwoners, bedrijven en raadsleden kan iedereen zich een beeld vormen van de lokale lasten van bewoners en bedrijven van Nijmegen, deze vergelijken met die in andere gemeenten, zien hoe deze zijn verdeeld over verschillende groepen en zelf plannen maken. Inmiddels hebben ook andere gemeenten de applicatie ontsloten. De komende jaren verwachten we dat steeds meer gemeenten aan zullen sluiten.

Een wonderlijke eigenschap van lokale lasten is dat ze van alle belastingen en heffingen waarschijnlijk het meest zichtbaar zijn, de meeste opwinding veroorzaken en tegelijkertijd op individueel niveau het laagste zijn van alle belastingen die men in Nederland afdraagt. Lokale lasten zijn moeilijk te doorgronden. Er verschijnen wel jaarlijkse staatjes met gemiddelden, maar die bieden slechts beperkt inzicht. Opvallend is dat ook lokale politici moeite hebben de gemeentelijke lasten te doorzien, waarover zij besluiten nemen. Kan die belasting niet wat lager, wat betekent het als we de ozb iets verhogen, wie dragen die lasten eigenlijk?

Voor de Rekenkamer Nijmegen was het ondoorzichtige karakter van de lokale lasten in 2014 aanleiding daar dieper in te duiken. In een democratisch stelsel moet iedereen in staat zijn mee te kunnen praten over belastingen en moeten de politieke vertegenwoordigers

gefundeerd keuzes kunnen maken en gericht kunnen controleren. De rekenkamer wilde met andere woorden de black box van de lokale lasten openbreken.

Het resultaat is een webapplicatie die de gemeentelijke lasten voor inwoners en bedrijven in beeld brengt, de lokale lastenmeter (<https://nijmegen.lokalelastenmeter.nl>). De lokale lastenmeter is een rekentool die bruikbaar is voor inwoners, bedrijven en raadsleden. Iedereen kan zich een beeld vormen van de lokale lasten van bewoners en bedrijven van Nijmegen, zien hoe deze zijn verdeeld over verschillende groepen en zelf plannen maken. Ook kunnen allerlei vergelijkingen met andere gemeenten worden gemaakt. Inmiddels hebben ook andere gemeenten de applicatie ontsloten. In 2015 deden 6 gemeenten mee. Op dit moment zijn enkele nieuwe gemeenten aangesloten en is er met ruim 40 gemeenten contact over aansluiting.

## De bekende koopkrachtplaatjes en puntenwolken van het Centraal Planbureau bestaan voor het gemeentelijke niveau niet

De lokale lastenmeter is een atypisch rekenkamerproduct, maar past prima in wat rekenkamers voor de lokale democratie kunnen betekenen. In dit geval de besluitvorming over lokale lasten transparant maken, democratiseren en politiseren: we breken de black box van lokale lasten open.

Specifiek voor dit artikel richten we de aandacht op de mogelijkheden die de lokale lastenmeter biedt om de verdelingseffecten van de lokale lasten in kaart te brengen, daarop te sturen en te controleren. We beschrijven eerst de beperkingen en mogelijkheden om verdelingseffecten op lokaal niveau zichtbaar te maken en laten dan zien hoe die mogelijkheden met de lokale lastenmeter kunnen worden benut.

### Verdelingseffecten op lokaal niveau

Wie probeert op lokaal niveau te achterhalen hoe gemeentelijke lasten verdeeld zijn en wat de verdelingseffecten zijn, komt er al snel achter dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn. De bekende koopkrachtplaatjes en puntenwolken van het Centraal Planbureau waarbij vele typen huishoudens naar samenstelling en inkomen worden onderscheiden, bestaan voor het gemeentelijke niveau niet. Politieke uitspraken dat “de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen” of dat “met gemeentelijke belastingen geen inkomenspolitiek mag worden bedreven”, zijn daardoor empirisch vrijwel niet te toetsen. Onbekend is of een verandering in de reinigingsheffing daadwerkelijk voor eenverdieners met een modaal inkomen en een gezin gunstiger uitpakt dan voor een huishouden zonder kinderen met twee inkomens, van elk twee keer modaal. Onbekend is of door die verandering in de reinigingsheffing bedoeld of onbedoeld inkomensverschillen groter of kleiner worden. Hoewel lokale lasten ten opzichte van rijksbelastingen als inkomstenbelasting of btw naar omvang beperkt zijn, is het onbevredigend als verdelingseffecten volledig onbekend zijn.

Het blijkt echter wel mogelijk een basale indeling van huishoudens op gemeentelijk niveau te maken, waarbij een koppeling met lokale lasten

kan worden gelegd. Centraal daarin staat de relatie van een huishouden tot hun woning: betreft het een huur- of koopwoning en, als het om een koopwoning gaat, betreft het dan een goedkope, middeldure of dure woning. Ook voor verhuurders van woningen kunnen de lokale lasten voor die woningen inzichtelijk worden gemaakt. Zo kan voor vijf categorieën in beeld worden gebracht hoe hoog hun lokale lasten zijn en hoe die lasten over deze vijf categorieën zijn verdeeld:

- a. huurders
- b. eigenaren goedkope woningen
- c. eigenaren middeldure woningen
- d. eigenaren dure woningen
- e. verhuurders

De grenzen tussen de categorieën b, c en d kunnen tussen gemeenten verschillen. Voor het bedrag dat je in Utrecht betaalt voor een relatief goedkope woning, koop je in Emmen een woning die daar tot de dure huizen kan worden gerekend. De afbakening kan jaarlijks op basis van de Woz-waarde worden gemaakt, bijvoorbeeld volgens een 20%-60%-20% indeling. Een andere manier is om eenmalig grenzen vast te stellen en die vijfjaarlijks te herijken. En natuurlijk hoeft het geen driedeling te zijn: een twee- of een vijfdeling kan net zo goed.

Door per categorie de lokale lasten in beeld te brengen aan de hand van reële gegevens, wordt inzichtelijk hoe die lasten over de categorieën zijn verdeeld. Wat betaalt een huishouden, waarvan de omvang, de afvalproductie, het parkeergedrag en het hondenbezit bekend is in de verschillende categorieën? Is die verdeling acceptabel, vinden we het bijvoorbeeld juist dat een huishouden uit categorie a nog geen 25% aan lokale lasten betaalt van wat een identiek huishouden uit categorie b daaraan kwijt is? Dat is natuurlijk een politieke vraag en dat is ook precies waar het om gaat. De verdelingseffecten van belastingen zijn een politieke keuze: *no taxation without representation!*

Weliswaar minder nauwkeurig dan met de koopkrachtplaatjes van het CPB kan zo toch een beeld worden verkregen van de verdelingseffecten van lokale lasten.

### Verdelingseffecten, varianten en meerdere variabelen

Om goed zicht te krijgen op de verdelingseffecten is een statische weergave in de vorm van een rapport ongeschikt. Een rapport biedt alleen inzicht in de situatie op één moment (één jaar) en zou een enorm aantal tabellen moeten bevatten om alle denkbare effecten in alle denkbare combinaties te kunnen

tonen voor dat ene moment. Het laten zien van de verdelingseffecten op alternatieve belastingplannen doet vervolgens het al enorme aantal tabellen nog eens sterk toenemen. Dat is onwerkbaar en overbodig, want de grondslag is immers een database met tarieven en heffingsgrondslagen als kern. Maak die database makkelijk benaderbaar en een rapport is overbodig. Zorg dat ook mensen buiten het gemeentehuis die database kunnen lezen en de lokale lasten worden transparant en de kennis erover wordt gedemocratiseerd: iedereen die wil, kan zien hoe het in elkaar zit, varianten bedenken en meepraten.

### *Een rapport is ongeschikt, maar een toegankelijke database biedt onbegrensde mogelijkheden*

Een toegankelijke database biedt bovendien nog extra mogelijkheden. Want met de toevoeging van het totale aantal woningen, huishoudens, honden, etc. binnen de gemeente kunnen ook de totale opbrengsten per soort belasting worden bepaald en daarmee ook de totale opbrengsten van de lokale lasten. Wie een variant bedenkt waarin de verdelingseffecten anders uitpakken, kan ook direct de gevolgen voor de opbrengsten zien. Verlaging van tarieven kan aanlokkelijk zijn, maar zonder invulling hoe de daaruit resulterende lagere opbrengsten kunnen worden gecompenseerd, ligt er een onvolledig plan. Een andere mogelijkheid is om de database uit te breiden naar de lasten voor bedrijven. Dat geeft nog weer andere informatie over de verdelingseffecten van lokale lasten: hoeveel betalen bedrijven (naar categorie) ten opzichte van inwoners?

#### **Een mobiele website: de lokale lastenmeter**

Tegen deze achtergrond is de zogeheten lokale lastenmeter ontwikkeld. Om praktische redenen is ervoor gekozen te werken met een mobiele website die op desktops, laptops en tablets te openen is. Het alternatief was het maken van een app, maar dat heeft als nadeel dat deze in twee varianten moet worden ontwikkeld (voor Apple en in Android), wat de kosten aanzienlijk doet toenemen.

In het eerste jaar bevatte de onderliggende database alleen gegevens van lasten voor bewoners, zodat er toen nog gesproken werd over de woonlastenmeter. Sinds 2015 zijn ook gegevens over bedrijven opgenomen en heet de website 'lokale lastenmeter'. We beperken de beschrijving hier tot de Nijmeegse variant en concentreren ons op de belangrijkste

mogelijkheden. De website kent drie publieke 'ingangen': een voor inwoners, een voor bedrijven en een voor raadsleden.

#### **Voor inwoners en bedrijven**

De opzet is voor inwoners en bedrijven vergelijkbaar: per belasting wordt gevraagd naar de benodigde basisgegevens. In Nijmegen gaat het bij inwoners voor de ozb en de rioolheffing om de Woz-waarde, voor de afvalstoffenheffing om de omvang van het huishouden en het aantal gebruikte afvalzakken per jaar, voor de parkeerbelasting om de postcode en het aantal parkeervergunningen en voor de hondenbelasting uiteraard om het aantal honden. Bij bedrijven zijn in de 2015-versie alleen de ozb, de rioolheffing en de parkeerbelasting opgenomen.

Na invulling krijgt de gebruiker te zien hoeveel belasting hij moet betalen. Vervolgens kan hij zijn situatie vergelijken met de gemiddeld betaalde belastingen in Nijmegen, Nederland, de omliggende gemeenten en een aantal geselecteerde grote steden. Verder is het mogelijk 'reële vergelijkingen' te maken. Bij die optie wordt de specifieke situatie doorgerekend met de geldende tarieven in willekeurig welke andere Nederlandse gemeente. Iemand kan dus zien wat hij in zijn situatie aan belasting zou betalen in een andere gemeente. Hierbij geldt nu nog één beperking: de heffingsgrondslag verschilt soms zodanig dat het onmogelijk is een vergelijking te maken. In die gevallen wordt voor die belasting het gemiddelde uit de COELO-atlas weergegeven.

Vooral bij de riool- en afvalstoffenheffing zijn er veel varianten. Zo wordt de rioolheffing in Nijmegen bepaald op basis van de Woz-waarde van de woning en alleen geïnd bij de eigenaar. De rioolheffing is in dit geval niet vergelijkbaar te maken met die van gemeenten die een deel van de heffing bij de huurder in rekening brengen (deze kent immers de Woz-waarde van zijn pand niet). En dat geldt ook voor de veelvoorkomende variant waarin de hoogte van de rioolheffing op het watergebruik wordt gebaseerd. De afvalstoffenheffing wordt in Nijmegen bepaald op basis van een vast bedrag naar de omvang van het huishouden (een- of meerpersoons) en verder naar het aantal 'dure' vuilniszakken dat een huishouden gebruikt. Het aantal vuilniszakken van een Nijmeegs huishouden is niet zomaar om te rekenen naar de inzamelsystemen van andere gemeenten, zoals kliko's naar grootte, naar aanbiedingsfrequentie, naar gewicht of een combinatie daarvan. Ook al omdat elk inzamelsysteem weer een andere mate van afvalpreventie met zich meebrengt.

### *Inwoners en bedrijven kunnen hun situatie vergelijken met de gemiddeld betaalde belastingen in Nijmegen, Nederland, omliggende gemeenten en een aantal grote steden*

Zodra de plannen van het college ten aanzien van de lasten voor het volgende jaar bekend zijn via de begrotingsvoorstellen, kan iemand ook vaststellen wat dit in zijn geval betekent en wat hij dus in dat nieuwe jaar moet gaan betalen.

## Voor raadsleden

Het raadsdeel is toegankelijk voor iedereen. Iedereen kan zelf aan de knoppen draaien en zien wat er gebeurt als belastingen worden verhoogd, verlaagd of afgeschaft. Voor elke belasting en heffing is het mogelijk aanpassingen te doen in de tarieven of de opbrengsten.

## In het raadsdeel kan iedereen zelf aan de knoppen draaien en zien wat er gebeurt als belastingen worden verhoogd, verlaagd of afgeschaft

De website is zo gebouwd dat als de tarieven worden aangepast, automatisch berekend wordt wat de opbrengsten dan zullen zijn en omgekeerd. Direct wordt ook in beeld gebracht wat de meer- of minderopbrengsten ten opzichte van de begroting zijn (zie figuur 1). Wanneer de gebruiker op deze manier een alternatief belastingplan heeft gemaakt, is ook te zien hoe dit uitpakt voor de verschillende onderscheiden groepen. Ter illustratie hebben wij zelf een belastingplan gemaakt ('Ons plan'), waarbij we voortborduren op de afspraak

uit het coalitieakkoord om de afvalstoffenheffing in Nijmegen af te bouwen en de daardoor misgelopen inkomsten te innen via de ozb. In 'Ons plan' worden ook de andere belastingen en heffingen afgeschaft en worden ondergebracht in de ozb. Het effect daarvan is te zien in figuur 2.

Toen we 'Ons plan' presenterden aan de raad, viel de zaal even stil. Wat een mooi plan: iedereen betaalt (flink) minder belasting! Maar dit is natuurlijk niet het hele verhaal: de bedrijven, en in het bijzonder de eigenaren van bedrijfspanden, gaan bij dit belastingplan (fors) meer betalen (zie figuur 3). Dit plan, maar ook minder extreme plannen, maken duidelijk dat er echt wat te kiezen valt. Het raadsdeel bevat ook een menu-optie 'wie betaalt wat'. Daarin wordt inzicht gegeven in de mate waarin de door ons onderscheiden groepen bijdragen aan de opbrengsten voor ozb en rioolheffing. Dat gebeurt op drie verschillende manieren:



Figuur 1. Meer- of minderopbrengsten van een nieuw belastingplan

- De verdeling tussen inwoners en bedrijven op hoofdlijnen. Hier wordt in procenten en absolute bedragen aangegeven welk deel van de ozb en rioolheffing door inwoners en welk deel door bedrijven wordt opgebracht.
- Een verdeling van de opbrengsten ozb en rioolheffing voor inwoners en bedrijven naar de daarbinnen onderscheiden groepen.
- Een ranglijst van de onderscheiden groepen naar hun bijdrage in absolute bedragen aan de opbrengsten ozb en rioolheffing. Met dit overzicht kan iets gezegd worden over de mate waarin de sterkste schouders daadwerkelijk de zwaarste lasten dragen.

### Afsluiting – de black box geopend

Met de lokale lastenmeter is een grote stap gezet om de black box van de lokale lasten te openen. Lokale belastingen en heffingen worden ermee transparant. Iedereen kan zelf alternatieven bedenken en laten zien wat de effecten daarvan zijn. Het biedt lokale politici de mogelijkheid afwegingen en alternatieven over lokale lasten in het politieke debat te brengen. Het instrument laat zien wat tarieven en heffingsgrondslagen voor een concrete situatie betekenen en wat de verdelingseffecten ervan zijn. Daarmee onderscheidt de lokale lastenmeter zich van andere overzichten en vergelijkingen die beperkt zijn tot gemiddelden. De komende jaren verwachten we dat steeds meer gemeenten aan zullen sluiten en dat deelnemende gemeenten het instrument zullen verdiepen door zaken die in de specifieke lokale situatie spelen erin te verwerken.

### Belastingheffing kan niet zonder inzicht in de gevolgen voor individuele situaties en de verdeling van de lastendruk

Natuurlijk is de omvang van de lokale lasten beperkt en zijn de marges smal. Al decennia klinkt de roep om verruiming van de lokale belastinginkomsten, zonder dat het tot op heden wat heeft opgeleverd. Verdere beperkingen zijn wel opgelegd, denk bijvoorbeeld aan het plafond in de collectieve stijging van de ozb-opbrengsten, de recent door minister Plasterk (BZK) aangekondigde inperking van de mogelijkheden om precario te heffen en de suggestie van de minister om de hondenbelasting af te schaffen. Met de grote decentralisaties is echter de oproep om meer ruimte voor lokale belastingheffing weer actueel geworden.



Figuur 2. Effecten van 'Ons plan'



Figuur 3. Gevolgen van 'Ons plan' voor eigenaren van bedrijfspanden

De lokale lastenmeter is een instrument dat al duidelijk meerwaarde heeft in het huidige beperkte belastingdomein. Als het belastinggebied wel wordt verruimd zal die meerwaarde groeien. Want dan wordt het nog belangrijker niet 'blind' de tarieven vast te stellen en er maar op te vertrouwen dat de verdelingseffecten acceptabel zijn. Belastingheffing kan niet zonder inzicht in de gevolgen voor individuele situaties en de verdeling van de lastendruk. De lokale lastenmeter voorziet daarin.

.....

#### Auteurs

Dr. M.J.E.M. (Marcel) van Dam is zelfstandig politiek bestuurlijk adviseur en lid van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen. Drs. J.J. (Jelly) Smink is secretaris/onderzoeker van de Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen.