

# Betere afweging met meer lokale belasting

Van een hogere of lagere rijksuitkering aan gemeenten werkt slechts één vijfde door in de lokale belastingopbrengst. Daardoor zijn rijksuitkeringen erg bepalend voor het bestedingsniveau van gemeenten. Met meer lokale belasting ontstaat voor gemeenten meer ruimte om het voorzieningenniveau aan te passen aan de lokale behoeften.

## WOUTER VERMEULEN

Programmaleider bij het Centraal Planbureau en universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

## MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lokale Overheden

**M**et de decentralisaties in het sociaal domein die sinds 1 januari van kracht zijn, is de discussie over een verruiming van het lokale belastinggebied weer actueel. Het kabinet onderzoekt of en hoe zo'n verruiming vorm en draagvlak zou kunnen krijgen. Een belangrijk argument is dat gemeenten bij een groter eigen belastinggebied een betere afweging zouden maken tussen meer of minder inkomsten en meer of minder gemeentelijke uitgaven (BZK, 2015). Dit veronderstelt dat gemeenten anders omgaan met lokale belastinginkomsten dan met uitkeringen van het Rijk.

Klopt deze veronderstelling? Uit de internationale literatuur blijkt inderdaad dat rijksuitkeringen door lokale overheden grotendeels worden uitgegeven in plaats van teruggegeven aan burgers via een belastingverlaging (Hines en Thaler, 1995; Inman, 2008). Gemeenten die extra geld van het Rijk bijna volledig besteedden, waren kennelijk niet bereid om dezelfde uitgaven met lokale belastingen te financieren, anders hadden ze dat al eerder gedaan. Voor Nederland was dergelijk empirisch onderzoek tot nog toe echter niet voorhanden.

## FLYPAPEREFECT

In de conventionele micro-economische benadering wordt aangenomen dat lokale gemeenschappen, net als individuen,

bij elke uitgave een afweging maken tussen verschillende bestedingsmogelijkheden. Nemen de beschikbare middelen toe, dan worden die conform de relatieve voorkeuren besteed via gemeentelijke uitgaven en privé-uitgaven van inwoners. Het maakt niet uit waar de extra middelen vandaan komen. Hogere inkomens zullen, via belastingheffing, tot hogere gemeentelijke uitgaven leiden, in dezelfde mate als hogere rijksuitkeringen. Hogere rijksuitkeringen zullen dus deels tot hogere particuliere bestedingen leiden, via belastingverlaging. Dit zou betekenen dat hooguit tien procent van een uitkeringsverhoging aan gemeentelijke voorzieningen wordt gespendeerd, en dat de rest wordt gebruikt om de lokale belasting te verlagen. Dit omdat gemeenten bijna tien procent van het bbp uitgeven, en omdat de inkomenselasticiteit van de vraag naar gemeentelijke voorzieningen naar verwachting kleiner is dan één (Inman, 2008).

Het empirische resultaat dat hogere uitkeringen van de centrale overheid in veel gevallen juist tot een sterkere stijging van de gemeentelijke uitgaven leiden dan hogere particuliere inkomens, wordt het *flypapereffect* genoemd. Geld blijft kennelijk 'plakken' waar het binnenkomt, bij de gemeente of bij huishoudens, net zoals vliegen blijven plakken aan vliegpapier. Er bestaan enkele theoretische verklaringen voor dit verschijnsel, maar die worden nog niet door veel empirisch bewijs ondersteund.

Eén verklaringsrichting, afkomstig uit de gedragseconomie, is gebaseerd op *mental accounting* (potjesdenken; Hines en Thaler, 1995; Thaler, 1999). Deze theorie gaat ervan uit dat de oorsprong van financiële middelen van invloed is op de besteding ervan. Zoals geld dat in een loterij is gewonnen, gemakkelijker over de balk wordt gegooid dan geld waarvoor je hard hebt moeten werken, is het denkbaar dat gemeentebestuurders een rijksuitkering labelen voor gemeentelijke uitgaven, en niet snel op het idee komen dat ze er ook de ozb mee kunnen verlagen.

Een alternatieve verklaring voor het flypapereffect komt voort uit de politieke economie. Wyckoff (1988) laat zien

dat een gemeentelijke bureaucratie die gericht is op budget-maximalisatie, in combinatie met een bevolking die niet weet hoeveel geld gemeenten van de rijksoverheid ontvangen, leidt tot een bureaucratisch flypapereffect. Hogere rijksuitkeringen leiden dan tot meer lokale ambtenaren.

Ook is het denkbaar dat de rijksoverheid het uitgeven van de uitkering bevordert, door gemeenten die veel uitgeven te bevoorstellen (Knight, 2002), of door gemeenten te bestraffen die de uitkering niet volledig uitgeven (Boadway en Shah, 2009). Dit hangt af van het type uitkering en de manier waarop de verdeling wordt vastgesteld.

Ten slotte geven gemeenten rijksuitkeringen mogelijk eerder uit, als de mogelijkheden voor lokale belastingheffing beperkt zijn (Hamilton, 1986). De conventionele micro-economische benadering veronderstelt immers dat particuliere inkomens, via lokale belastingheffing, net zo gemakkelijk voor de bekostiging van gemeentelijke voorzieningen kunnen worden gebruikt als geld dat gemeenten van het Rijk ontvangen. Wanneer gemeentelijke belastingopbrengsten zijn begrensd door bestuurlijke of wettelijke beperkingen, gaat die veronderstelling niet op. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat gemeenten voorzieningen die hun inwoners hogelijk waarderen toch niet kunnen realiseren, tenzij de rijksuitkering wordt verhoogd. Deze verklaring wordt ondersteund door twee onderzoeken die laten zien dat hogere uitkeringen aan decentrale overheden in Nederland en Engeland volledig kapitaliseren in de huizenprijzen (Allers en Vermeulen, 2013; Hilber *et al.*, 2011). Immers, kapitalisatie laat zien in hoeverre inwoners extra gemeentelijke voorzieningen op prijs stellen.

## HERVORMING

Om te onderzoeken in hoeverre er ook in Nederland sprake is van een flypapereffect, maken we gebruik van de introductie van een nieuw verdeelsysteem voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds in de periode 1997–2004. De nieuwe verdeling moest meer recht doen aan verschillen tussen gemeenten in uitgavenbehoeften en in belastingcapaciteit. Gemeenten met, bijvoorbeeld, een zwakke sociale structuur en met een kleine belastingcapaciteit zagen hun uitkering stijgen, terwijl andere gemeenten het voortaan juist met een lager bedrag moesten doen.

De invoering van dit nieuwe verdeelstelsel liet het takenpakket van gemeenten ongewoond. De algemene uitkering is bovendien niet geoormerkt, zodat gemeenten zelf kunnen afwegen waaraan deze middelen het beste kunnen worden besteed. Daardoor konden gemeenten een hogere algemene uitkering gebruiken om het voorzieningenniveau te verhogen, maar ook om de belasting te verlagen. Gemeenten die op hun uitkering werden gekort, hadden een soortgelijke beleidsvrijheid, maar dan andersom.

Het ging om een aanzienlijke herverdeling die in twee fasen is ingevoerd, in 1997 en in 2001. In de eerste fase varieerden de herverdeeffecten van minus 264 euro per inwoner (Haarlemmermeer) tot plus 142 euro per inwoner (Appingedam). In de tweede fase varieerde de herverdeling over gemeenten van minus 136 tot plus 81 euro per inwoner. Gemeenten die in 1997 een voordeel genoten, konden in 2001 een nadeel hebben, of omgekeerd. In beide fasen werd de overgang bovendien in vijf jaarlijkse stappen uitgevoerd, zodat gemeenten zich aan de nieuwe verdeling konden aan-

passen. De verandering van de algemene uitkering als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelstelsel verliep dus niet lineair over de tijd. Dat maakt het mogelijk om het causale effect van de herverdeling te identificeren.

Het lijkt misschien voor de hand te liggen dat gemeenten de verandering in de uitkering als gevolg van de hervorming van het verdeelstelsel grotendeels hebben uitgegeven. Het idee achter die hervorming was immers om gemeenten waarvoor de rijksuitkering ontoereikend was te compenseren. Het voorzieningenniveau zou in die gemeenten voor de hervorming te laag zijn. Impliciet wordt er in deze redenering echter al van een flypapereffect uitgegaan. In de conventionele economische benadering hoeft het voorzieningenniveau in deze gemeenten namelijk niet per se laag te zijn. Dit niveau hangt af van de rijksuitkering én van de particuliere inkomens, die kunnen worden belast. Gemeenten met een te lage uitkering zouden relatief hoge belastinginkomsten hebben. Het voorzieningenniveau zou alleen laag zijn als de plaatselijke bevolking lage inkomens heeft.

Critici van de toenmalige herverdelingsoperatie vreesden dat nadeelgemeenten hun lagere uitkering zouden compenseren door de lokale belasting te verhogen, terwijl voordeelgemeenten de lokale lasten niet zouden verlagen, maar meer zouden gaan uitgeven (Tweede Kamer, 1994–1995). Het ongewenste gevolg van een dergelijke asymmetrische reactie zou zijn dat de belastingdruk oploopt. Een eind 1995 gehouden enquête naar de gemeentelijke plannen voorspelde een symmetrisch flypapereffect, zodat de collectieve lastendruk niet zou oplopen (Sterks en Allers, 1996). Maar plannen kunnen veranderen en antwoorden op enquêtevragen kunnen strategisch of sociaal wenselijk zijn. Daarom onderzoeken we ook of gemeenten die te maken kregen met een mee- of een tegenvalleur verschillend hebben gereageerd.

## ONDERZOEK

Onderzocht is de invloed van herverdeeffecten van de hervorming van de algemene uitkering op de opbrengst uit de onroerendezaakbelasting (ozb) en op het aantal gemeenteambtenaren. Als gevolg van de overgangsregelingen zijn de herverdeeffecten uitgesmeerd over de periode van 1997 tot 2005. Het onderzoek richt zich op de periode tot 2010, zodat een eventuele vertraagde doorwerking kan worden meegenomen.

De onderzochte belastingopbrengst betreft de ozb, goed voor circa tachtig procent van de lokale belastingopbrengst. Andere gemeentelijke belastingen zijn kwantitatief onbeduidend (hondenbelasting, baatbelasting) of leveren per saldo weinig op (parkeerbelasting) door de hoge kosten die ertegenover staan (Wassenaar *et al.*, 2014). Gedurende twee jaren binnen onze onderzoeksperiode, 2006 en 2007, waren de hoogte en de stijging van de ozb-tarieven wettelijk begrensd. Sinds 2008 geldt een bestuurlijke afspraak over de mate waarin de ozb-opbrengst landelijk mag stijgen (de zogeheten macronorm), maar afzonderlijke gemeenten zijn daar niet aan gebonden. In principe mag een gemeente de tarieven zo veel verhogen als ze wil. Aan belastingverhoging zijn echter politieke kosten verbonden in de vorm van electoraal verlies (Allers en Elhorst, 2005).

Per gemeente per jaar is de verandering van de algemene uitkering door de invoering van het nieuwe verdeelstelsel berekend aan de hand van de herverdeeffecten en de ten

behoefte van een geleidelijke invoering gehanteerde suppletie-uitkeringen (gegevens van het Ministerie van BZK). De ozb-opbrengsten zijn berekend door de grondslagen (gegevens van het CBS) te vermenigvuldigen met de tarieven (gegevens van het COELO). Deze gegevens zijn beschikbaar voor de jaren 1997–2010. Gegevens van BZK over het aantal gemeenteambtenaren, gemeten in voltijdsequivalenten (fte), zijn beschikbaar voor de jaren 1998–2010. Bedragen worden uitgedrukt in duizenden euro's van 2010 per inwoner en het aantal ambtenaren wordt uitgedrukt per duizend inwoners (gegevens van het CBS).

In de regressievergelijking worden vaste effecten op gemeenteniveau, jaareffecten en gemeentespecifieke trends opgenomen. Zo wordt respectievelijk gecorrigeerd voor onveranderlijke gemeentespecifieke kenmerken, voor gebeurtenissen die in alle gemeenten gelijktijdig plaatsvonden, zoals conjuncturele schommelingen, en voor trendmatige lokale ontwikkelingen in de onderzochte variabelen. Deze opzet maakt het opnemen van controlevariabelen overbodig. In eerste instantie nemen we aan dat het twee jaar duurt voordat een verandering in de algemene uitkering doorwerkt in de ozb-opbrengsten. Ter controle zijn ook andere termijnen onderzocht.

### UITKOMSTEN

Kolom 1 van tabel 1 laat zien dat gemeenten veranderingen in de ontvangen rijksuitkering gemiddeld voor 21 procent hebben vertaald in veranderingen van de belastingopbrengst. Dat bevestigt de hypothese van het flypapereffect. Deze uitkomst is in strijd met de voorspelling vanuit de conventionele micro-economie, dat negentig procent van het herverdeeld bedrag in de belastingopbrengst doorwerkt.

Kolom 1 van tabel 1 suggereert dat voordeelgemeenten 21 procent van de uitkeringsverhoging gebruiken voor belastingverlaging, terwijl nadeelgemeenten 21 procent van de uitkeringsverlaging opvangen door de ozb te verhogen. Het is echter denkbaar dat een financieel voordeel een groter of kleiner effect heeft dan een financieel nadeel. Daarom is het herverdeeld bedrag opgesplitst in voordeel- en nadeelbedragen. Kolom 2 van tabel 1 laat zien dat een lagere uitkering tot significant hogere ozb-opbrengsten leidt, van naar schatting 26 procent. Voordeelgemeenten verlagen de ozb-opbrengst daarentegen niet significant. Het verschil tussen de beide coëfficiënten is statistisch significant op tienprocentniveau. Het flypapereffect blijkt dus asymmetrisch te werken, zodat de introductie van het nieuwe verdeelsysteem licht lastenverhogend heeft uitgepakt. Dit effect is echter beperkt, omdat nadeelgemeenten de verandering in de uitkering grotendeels via uitgavenbeperking hebben opgevangen.

De resultaten suggereren dat extra rijksuitkeringen grotendeels worden gebruikt voor verhoging van gemeentelijke uitgaven. De volgende stap is nagaan of dit leidt tot een toename van het aantal gemeenteambtenaren (bureaucratisch flypapereffect). Tabel 2 laat zien dat hier geen sprake van is, want het herverdeeld bedrag heeft geen significante invloed op het aantal gemeenteambtenaren per duizend inwoners (gemeten in fte). Ook niet wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen voor- en nadeelgemeenten (kolom 2 van tabel 2).

Op basis van de coëfficiënt in kolom 1 van tabel 2 en de bijbehorende standaardfout (die niet in de tabel staat) valt

te berekenen dat het grootste effect binnen het 95-procentst-betrouwbaarheidsinterval 1,86 bedraagt. Dat betekent dat duizend euro per inwoner extra aan algemene uitkering tot maximaal 1,86 fte aan extra ambtenaren per duizend inwoners leidt. Zelfs wanneer een ambtenaar gemiddeld 60.000 euro per jaar zou kosten, wat aan de hoge kant is, zou dit betekenen dat niet meer dan elf procent van een hogere uitkering aan extra ambtenaren wordt uitgegeven. Er is dus geen bureaucratisch flypapereffect van betekenis.

### VERSCHILLEN TUSSEN GEMEENTEN

Om meer te weten te komen over de achtergronden van het gevonden flypapereffect is het interessant om na te gaan of dit effect afhankelijk is van gemeentelijke kenmerken. Om te beginnen is het denkbaar dat de mate waarin uitkeringsveranderingen doorwerken in de belastingopbrengst, afhangt van het belang van de ozb in de lokale inkomsten. Immers, hoe groter dit belang, hoe groter rol die de ozb kan spelen als aanpassingskanaal. Om dit te onderzoeken is in de regressie die de basis vormt voor tabel 1 (kolom 1) een interactie-effect opgenomen van het herverdeeld bedrag met de ozb-opbrengst per inwoner in 1997, het eerste jaar van onze onderzoeksperiode.

Op basis van de regressieresultaten is figuur 1 gemaakt. Die laat voor elk niveau van de ozb-opbrengst per capita in 1997 zien hoe sterk het effect is van het herverdeeld bedrag in jaar  $t$  op de ozb-opbrengst in jaar  $t+2$ . Dat wordt weergegeven door de vette lijn. De twee gekromde lijnen aan weers-

**Effect herverdeling op ozb-inkomsten per inwoner** TABEL 1

	1	2
Herverdeelbedrag per inwoner	-0,21*	
Voordeelbedrag per inwoner		-0,03
Nadeelbedrag per inwoner		-0,26*
Gemeenten	419	419
Observaties	5866	5866
R <sup>2</sup>	0,065	0,064

\* Significant op eenprocentniveau

**Effect herverdeling op aantal gemeenteambtenaren per duizend inwoners** TABEL 2

	1	2
Herverdeelbedrag per inwoner	-0,038	
Voordeelbedrag per inwoner		-0,30
Nadeelbedrag per inwoner		0,027
Gemeenten	419	419
Observaties	5445	5445
R <sup>2</sup>	0,045	0,046

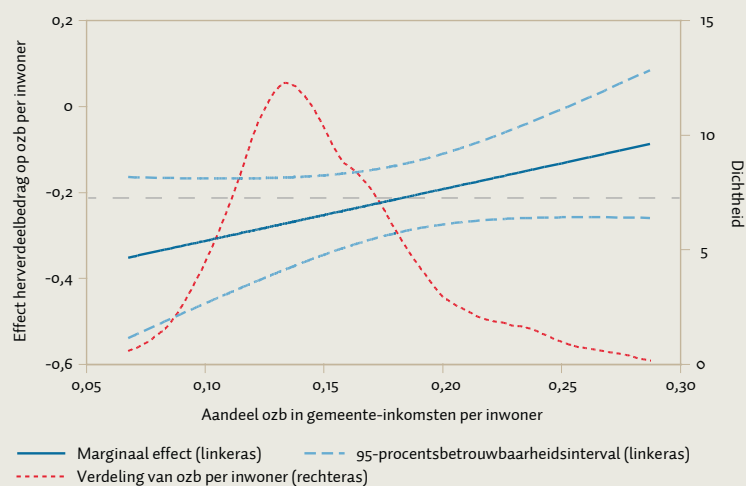
kanten daarvan geven het 95-procents-betrouwbaarheidsinterval weer. De met een stippellijn ingetekende 'berg' laat zien hoeveel waarnemingen er zijn voor elke waarde van de ozb-opbrengst per inwoner in 1997 (schaal op de rechteras). Daaruit is af te leiden wat het meest relevante gebied is binnen de figuur.

Figuur 1 laat zien dat er geen statistisch significante relatie bestaat tussen het belang van de ozb als inkomstenbron in 1997 en het negatieve effect van het herverdeeld bedrag op de ozb-opbrengst. Bovendien kan voor bijna alle gemeenten een effect groter dan  $-0,5$  statistisch verworpen worden op vijfprocentniveau.

Een tweede hypothese luidt dat het effect van de herverdeling op de lokale ozb-opbrengst afhangt van de lokale voorkeur voor gemeentelijke voorzieningen. Immers, hoe sterker die voorkeur, hoe kleiner theoretisch gezien de aanpassing via de ozb-opbrengst zal zijn. Om dit te toetsen is in de onderliggende regressie van kolom 1 in tabel 1 een interactie-effect opgenomen van het herverdeeld bedrag met het aandeel linkse raadsleden in 1996. We gaan ervan uit dat linkse kiezers een sterkere voorkeur hebben voor overheidsvoorzieningen dan rechtse kiezers.

Het verschil tussen linkse en rechtse gemeenten blijkt

### Uitsplitsing van het effect op de ozb per inwoner naar de ozb per inwoner in 1997

**FIGUUR 1**


echter niet statistisch significant te zijn. Op basis van het 95-procents-betrouwbaarheidsinterval kunnen grote systematische verschillen tussen linkse en rechts gemeenten zelfs verworpen worden.

### CONCLUSIE

Een verandering in de algemene uitkering wordt voor slechts een vijfde opgevangen met lokale belastinginkomsten. De oorzaak van dit flypapereffect is niet duidelijk. Naddeelgemeenten verhogen de ozb wat meer dan voordeelgemeenten haar verlagen. Het gemeentelijke ambtenarenapparaat vormt geen aanpassingskanaal van betekenis. Dit wijst erop dat de aanpassing aan hogere of lagere uitkeringen loopt via andere bestedingen, zoals infrastructuur, verstrekte subsidies en bij derden ingekochte diensten.

Dit resultaat is ook relevant in het kader van de decentralisaties in het sociale domein. Als gemeenten daar op soortgelijke wijze reageren, zou het fysieke domein bijvoorbeeld onder druk kunnen komen te staan in gemeenten waar de uitgaven aan Wmo of jeugdzorg hoger uitvallen dan de verdeelmodellen van de rijksoverheid aannemen. De resultaten suggereren dat als gevolg van financiële druk eerder concessies worden gedaan aan het niveau van voorzieningen dan dat er ter compensatie voor de afgenomen rijksinkomsten lokale belastingen worden verhoogd.

Door het flypapereffect zijn rijksuitkeringen bepalend voor het bestedingsniveau van gemeenten. Dit is juist in de Nederlandse situatie erg relevant, omdat een groot deel van de gemeentelijke inkomsten hier van het Rijk afkomstig zijn (OESO, 2014). Bij een grotere rol van lokale belastingen is het flypapereffect immers op een kleiner deel van het gemeentelijke budget van toepassing. Hiermee ontstaat voor gemeenten meer ruimte om het voorzieningenniveau aan te passen aan de lokale behoeften. Het gevonden flypapereffect ondersteunt dus het argument van het kabinet, dat een verruiming van het lokale belastinggebied de beleidsvrijheid en daarmee de ruimte om op lokaal niveau eigen afwegingen te maken vergroot (BZK, 2015).

### LITERATUUR

Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005) Zit er een rem op de lokale lasten? *ESB*, 90(4457), 160–161.

Allers, M.A. en W. Vermeulen (2013) Uitkering aan gemeente slaat neer bij woningeigenaren. *ESB*, 98(4461), 326–329.

Boadway, R. en A. Shah (2009) *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

BZK (2015) *Agenda lokale democratie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Hamilton, J.H. (1986) The flypapereffect and the deadweight loss from taxation. *Journal of Urban Economics*, 19(2), 148–155.

Hilber, C.A.L., T. Lyytikäinen en W. Vermeulen (2011) Capitalization of central government grants into local house prices: panel data evidence from England. *Regional Science and Urban Economics*, 41(4), 394–406.

Hines, J.R. en R.H. Thaler (1995) Anomalies: the flypapereffect. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(5), 217–226.

Inman, R. (2008) The Flypapereffect. *NBER Working Paper*, 14579.

Knight, B. (2002) Endogenous federal grants and crowd-out of state government spending: Theory and evidence from the Federal Highway Aid Program. *American Economic Review*, 92(1), 71–92.

OESO (2014) *OECD Territorial reviews: Netherlands*. Parijs: OESO.

Sterks, C.G.M. en M.A. Allers (1996) De lokale lastendruk en het flypapereffect. *ESB*, 81(4053), 324–326.

Thaler, R.H. (1999) Mental accounting matters. *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183–206.

Tweede Kamer (1994–1995) *Verslag van een algemeen overleg*. 23 900 C en D, 5.

Wassenaar, M.C., M.A. Allers en A.J.W.M. Verhagen (2014) *Financiën van de decentrale overheden*. Sdu: Den Haag.

Wyckoff, P.G. (1988) A bureaucratic theory of flypaper effects. *Journal of Urban Economics*, 23(8&9), 115–129.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.