



De lokale lastendruk en het 'flypaper' effect

Auteur(s):

Allers, M.A.
Sterks, C.G.M.

De auteurs zijn werkzaam bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en de Economische Faculteit van de R.U. Groningen. Dit artikel is gebaseerd op M.A. Allers en C.G.M. Sterks, Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk, Rijksuniversiteit Groningen, 1996 (te verkrijgen bij de auteurs).

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4053, pagina 324, 10 april 1996

Rubriek:

Trefwoord(en):

belastingen, politiek, bestuur, overheidsfinanciën

Met de nieuwe Financiële Verhoudingswet krijgen zo'n driehonderd gemeenten samen een half miljard meer uit het Gemeentefonds, terwijl de rest evenveel minder krijgt. Cynici vrezen dat de voordeelgemeenten de extra inkomsten geheel zullen uitgeven, terwijl de nadeelgemeenten de klappen opvangen door verhoging van de lokale belastingen. Hierdoor zou de collectieve lastendruk toenemen.

De gemeenten in Nederland zijn voor één derde van hun inkomsten afhankelijk van het Gemeentefonds. In 1996 bedraagt de algemene uitkering uit dit fonds achttien miljard gulden. Op 18 december 1995 verscheen het voorstel voor een nieuwe Financiële Verhoudingswet. De herziene wetgeving moet leiden tot een andere verdeelsystematiek voor de uitkeringen uit het Gemeentefonds. De nieuwe verdeelmaatstaven moeten op 1 januari 1997 worden ingevoerd, met een overgangperiode van drie jaar. Volgens de Memorie van Toelichting wordt bij de nieuwe verdeelmaatstaven "meer rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten, zodat de grote verschillen in belastingdruk, onder andere tussen stad en rand, in belangrijke mate verminderd kunnen worden"¹. Zal dat ook werkelijk gebeuren?

Flypaper effect

Volgens de traditionele micro-economische theorie leiden hogere overdrachten van de centrale overheid aan lagere overheden niet voor het volle pond tot uitbreiding van de lokale collectieve goederenvoorziening, maar slaan zij voor een deel neer in lagere lokale belastingen. Als de gemeenten ongeveer 10% van het nationale inkomen uitgeven, dan zou één gulden extra aan gemeentelijke inkomsten leiden tot een dubbeltje aan extra lokale uitgaven; de overige negentig cent zou aan de burger worden teruggegeven in de vorm van (lokale) belastingverlaging. Bij een verlaging van de overdrachten aan lagere overheden gebeurt precies het omgekeerde. Angst voor een per saldo hogere (of lagere) collectieve-lastendruk als gevolg van een pakket verlagingen en verhogingen van de algemene uitkering behoeft volgens de traditionele theorie niet te bestaan. De behoefte aan collectieve goederen ondergaat immers geen ingrijpende verandering.

De moderne (public choice) theorie heeft deze conclusies losgelaten, omdat de feiten de traditionele theorie schijnen te logenstraffen. Analyses in met name de Verenigde Staten wijzen doorgaans uit dat hogere (ongebonden) overdrachten de lokale overheidsbestedingen méér verhogen dan een gelijke stijging van het individuele inkomen: van elke extra dollar wordt 25 tot 100 cent besteed aan extra uitgaven². Dit wordt aangeduid als het 'flypaper effect'. Volgens dit verschijnsel blijft het geld 'plakken' op de plaats waar het terecht komt. Verhoging van de uitkeringen van centrale aan lokale overheden vertaalt zich dan meer dan volgens de traditionele theorie verwacht wordt in hogere lokale uitgaven. Daarmee neemt ook het totale beslag van de overheid op het nationale inkomen toe.

Verder werkt het 'flypaper effect' volgens de public choice-theorie niet symmetrisch. Met andere woorden, de reactie op een verlaging van de uitkeringen is niet het spiegelbeeld van die op een verhoging van de uitkeringen. Dat betekent dat een verlaging van de algemene uitkering niet leidt tot navenant lagere collectieve uitgaven in de nadeel-gemeenten, maar tot hogere lokale belastingen.

Empirisch onderzoek

De voorgestelde herziening van de FVW biedt een unieke kans om het al dan niet optreden van het 'flypaper effect' in Nederland te bestuderen. Gemeenten moeten immers beslissen wat zij met hun extra inkomsten zullen gaan doen of hoe zij de inkomstendaling zullen opvangen. Vaak is dit al in de meerjarenramingen verwerkt. Hierdoor wordt het zich al dan niet voordoen van het flypaper effect min of meer geïsoleerd meetbaar. De vraag hoe de gemeenten in Nederland zullen reageren op de aanstaande herverdeling is behalve in theoretisch opzicht interessant uiteraard ook uitermate relevant voor de burgers en de beleidsmakers die lastendrukstijgingen ongewenst vinden.

Om praktische redenen is besloten niet alle gemeenten in het onderzoek te betrekken. Omdat het leeuwedeel van de herverdeling bij de grote gemeenten plaatsvindt, is de steekproef beperkt tot de 200 grootste gemeenten. De kleinste hiervan is Oegstgeest, met (in 1992) 18.838 inwoners. De enquête is gehouden in november en december 1995. (zie [tabel 1](#))

Tabel 1. Steekproef, respons en aantal gemeenten waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn

	Aantal gemeenten	herverdeling _a (f mln)	
Populatie	636	-551	+551
Steekproef	200		
- samenvoeging gemeenten	-2		
Netto steekproef	198		
- non-respons	-16	-23	+19
Respons	182	-409	+449
- geen verandering algemene uitkering	-2	0	0
- geen rekening gehouden met ver. FVW	-24	-46	+45
- gevolgen tarieven nog niet bekend	-15	-44	+13
Gegevens beschikbaar	141	-320	+391

a. De herverdelingscijfers van de gemeenten die niet zijn onderzocht ('populatie' en 'non-respons') zijn afkomstig uit: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Financiën, *Vernieuwing financiële organisatie*, Den Haag, november 1994.
Bron: *Vernieuwing financiële organisatie*, Ministerie van Financiën, Den Haag, 1994.

Van de 200 gemeenten uit de steekproef bestaan er inmiddels twee niet meer, zodat de steekproefgrootte op 198 komt. De respons bedraagt 182 bruikbare enquêteformulieren (92% van de steekproefomvang), hetgeen buitengewoon hoog is. De deelnemende gemeenten hebben samen 10,2 miljoen inwoners; twee-derde van de gehele Nederlandse bevolking. Alle twintig gemeenten met meer dan 100.000 inwoners deden mee.

Uitkomsten

Van de 182 deelnemende gemeenten beschouwen 99 (54%) zich als nadeelgemeente, en 81 (45%) als voordeelgemeente. Deze verhouding komt vrijwel overeen met die voor alle 636 gemeenten samen. Voor twee van de 182 gemeenten verandert de algemene uitkering niet. Deze gemeenten blijven verder geheel buiten beschouwing.

Vierentwintig gemeenten (13%) houden nog geen rekening met het komende financiële voor- of nadeel. Van de 180 gemeenten houden er 156 (87%) wel rekening met de komende herverdeling. Het gaat hier om 94 nadeelgemeenten die er samen f 363 miljoen op achteruitgaan, en om 62 voordeelgemeenten die samen f 404 miljoen extra te verdelen hebben. Van deze 156 gemeenten kunnen er 15 nog niet aangeven welk deel van de verwachte verandering via de tarieven wordt gecompenseerd. Er rest ons dus een groep van 141 gemeenten waarvoor we een berekening kunnen maken. Van deze gemeenten moeten er 84 samen f 320 miljoen inleveren. Dat is 58% van het totaal dat alle 337 nadeelgemeenten samen moeten inleveren (f 551 mln). De 57 voordeelgemeenten krijgen er samen f 391 miljoen bij, 71% van het totaal. Van deze herverdeling kunnen we dus nagaan wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke tarieven en uitgaven.

Tariefaanpassing

Ruim 40% van de onderzochte gemeenten ziet in de komende herverdeling geen aanleiding om de tarieven aan te passen. De tarieven worden verlaagd in 19% van de gemeenten. Tariefverhoging vindt plaats in 40% van de onderzochte gemeenten. Van de voordeelgemeenten verlaagt slechts een minderheid de tarieven; 53% houdt ze constant. Worden de tarieven verlaagd, dan wordt in slechts 4% van de gevallen het gehele voordeel aan de burger teruggegeven. Van de nadeelgemeenten compenseert 10% de inkomensdaling geheel door tariefverhoging. Eén derde verhoogt de tarieven in het geheel niet, en voor de rest ligt de tariefverhoging grotendeels onder de 50%.

Tarievenconvergentie

Bij de voorgestelde nieuwe verdeling van het Gemeentefonds is het uitgangspunt dat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningsniveau kunnen bereiken als zij naast de uitkering van het Gemeentefonds een OZB-tarief hanteren van f 9,38 per f 3000 van de waardegrondslag. Momenteel hanteren 'arme' gemeenten doorgaans hogere tarieven dan 'rijke'. Men zou dus kunnen verwachten dat na herverdeling de OZB-tarieven enigszins naar dit gemiddelde zullen convergeren: gemeenten met hogere tarieven zullen deze kunnen verlagen, terwijl gemeenten met lagere tarieven zonder tariefverhoging moeilijk hun voorzieningsniveau kunnen handhaven.

[tabel 2](#) laat zien dat deze verwachting inderdaad deels uitkomt. Van de gemeenten met tarieven lager dan f 9,38 verhoogt 62% de tarieven; 31% verandert de tarieven niet, en 7% verlaagt ze. Gemeenten met relatief hoge tarieven veranderen deze in meerderheid (51%) niet; 31% kiest voor tariefverlaging, terwijl 17% voor een verhoging kiest.

Tabel 2. Richting tariefaanpassing en bestaand tarief t.o.v. normtarief

	OZB-tarief < f9,38		OZB-tarief > f9,38		Totaal	
Tariefverlaging	5	7%	22	31%	27	19%
Geen tariefverandering	22	31%	36	51%	58	41%
Tariefverhoging	44	62%	12	17%	56	40%
Totaal	71	100%	70	100%	141	100%

Bron OZB-tarieven (1994): Raad voor de gemeentefinanciën.

Uitgavenaanpassing

Behalve via de tarieven kan de inkomstenstijging of -daling worden gecompenseerd door de uitgaven aan te passen, door verandering van het begrotingssaldo, of door een combinatie van beide. [tabel 3](#) laat zien dat in 56% van de gemeenten de uitgaven worden aangepast als gevolg van de wijziging van de FVW, zonder dat het begrotingssaldo verandert. De verschillen tussen voordeel- en nadeelgemeenten zijn frappant: een inkomstandaling leidt in 76% van de gevallen tot minder uitgaven, terwijl een inkomstenstijging slechts in 26% van de gevallen tot hogere uitgaven leidt. Hoe groter het nadeel, hoe vaker de uitgaven worden beperkt; een groter voordeel betekent echter niet dat de uitgaven vaker worden verhoogd.

Tabel 3. Aanpassing van uitgaven en begrotingssaldo (naast eventuele tariefaanpassing)

	Voordeelgemeenten		Nadeelgemeenten		Totaal	
Geena	2	4%	8	9%	10	7%
Alleen uitgaven	15	26%	66	76%	81	56%
Alleen begrotingssaldo	13	23%	7	8%	20	14%
Beide	27	47%	6	7%	33	23%
Totaal	57	100%	87	100%	144	100%

a. Aanpassing geheel via tarieven.

Voordeelgemeenten gebruiken de extra inkomsten in 23% van de gevallen om hun begrotingssaldo te verbeteren zonder dat de uitgaven stijgen (vooral gemeenten met een voordeel van minder dan f 50 per inwoner doen dit), terwijl nadeelgemeenten in slechts 8% van de gevallen op grotere tekorten of lagere overschotten terugvallen, in plaats van minder uit te geven (voornamelijk gemeenten met een nadeel van minder dan f 50 per inwoner). Voor een combinatie van beide aanpassingen kiest 7% van de nadeelgemeenten en 47% van de voordeelgemeenten. Van deze gemeenten is niet bekend welk deel van de aanpassing via de uitgaven loopt en welk deel via het begrotingssaldo.

Lastendruk

In [tabel 4](#) is te zien welke financiële verschuivingen het gevolg zijn van de herziening van de FVW'84. De onderzochte voordeelgemeenten geven bijna één derde van het voordeel terug aan de burger door de tarieven te verlagen. Tussen de 13% en 63% wordt gebruikt voor extra uitgaven, en tussen de 7% en de 57% voor een verbetering van het begrotingssaldo. De nadeelgemeenten compenseren twee derde van hun inkomsterugval door minder uit te geven en 29% door tariefverhogingen. Het begrotingssaldo verslechtert weinig.

Tabel 4. Besteding van voordeel en dekking van nadeel (f mln; n = 141)

	Voordeelgemeenten		Nadeelgemeenten		Totaal
Voor- of nadeel	391	100%	320	100%	71
Aanpassing via:					
Tarieven	120	31%	94	29%	26 ^a
Uitgaven	50	13%	213	67%	-162
Begrotingssaldo	26	7%	6	2%	20 ^b
Deels uitgaven, deels begr.saldo	194	50%	7	2%	187

a. Per saldo wordt f 26 mln besteed aan lastenverlichting.

b. Per saldo wordt f 20 mln besteed aan verbetering van het begrotingssaldo.

Opvallend is dat het totale bedrag aan tariefverlagingen in voordeelgemeenten het bedrag aan tariefverhogingen in nadeelgemeenten overtreft. Dat komt niet alleen doordat de onderzochte voordeelgemeenten meer te verdelen hebben dan de onderzochte nadeelgemeenten moeten inleveren, maar ook doordat voordeelgemeenten 31% aan de burger teruggeven, terwijl nadeelgemeenten slechts 29% uit tariefverhogingen dekken. Per saldo resteert in de onderzochte gemeenten een daling van de gemeentelijke lastendruk van f26 miljoen. Het begrotingssaldo van deze gemeenten gezamenlijk verbetert, terwijl de uitgaven niet veel toenemen, of zelfs dalen. Dat laatste is opvallend, omdat de gemeenten waarop [tabel 4](#) is gebaseerd per saldo een financieel voordeel krijgen van f71 miljoen. De uitkomsten suggereren dat nogal wat voordeelgemeenten met tekorten kampen die men eerst wil wegwerken.

De door ons onderzochte gemeenten mogen als representatief worden beschouwd. De enige echt systematische afwijking van de totale gemeentelijke populatie betreft de gemeentegrootte: er is immers bewust voor gekozen om de 200 grootste gemeenten te onderzoeken, om een zo groot mogelijk deel van de herverdeling 'mee te nemen'. De kleinste onderzochte gemeente heeft 19.000 inwoners. Er is echter geen eenduidig verband tussen de gemeentegrootte (aantal inwoners) en de beleidsreactie op de nieuwe verdeling van het Gemeentefonds.

Conclusies

In de onderzochte gemeenten slaat twee derde van de voorgestelde herverdeling van het Gemeentefonds neer. Voordeelgemeenten verlagen hun tarieven minder dan volgens de traditionele micro-economie zou worden verwacht; in plaats van 85% van het voordeel geven zij slechts 30% terug aan de burger. Er treedt dus inderdaad een flypaper effect op, zoals de moderne theorie voorspelt. In

tegenspraak met de moderne theorie echter is de reactie van voordeelmeeenten en nadeelmeeenten nagenoeg symmetrisch. De gemeenten die er op achteruitgaan verhogen hun tarieven ongeveer evenveel als de gemeenten die meer krijgen hun tarieven verlagen. Daardoor verandert de lokale belastingdruk niet. De zwartkijkers krijgen ongelijk.

De economische theorie heeft soms een wat cynische kijk op het gedrag van overheden. Ons onderzoek suggereert dat, in elk geval voor zover het de Nederlandse gemeenten betreft, enige nuancering hiervan op zijn plaats is

1 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nrs. 1-3.

2 J.R. Hines jr. en R.H. Thaler, Anomalies: the flypaper effect, *Journal of Economic Perspectives*, jg. 9, nr. 4, herfst 1995, blz. 217-226; J. Cullis en P. Jones, *Public finance and public choice*, McGraw-Hill, Londen, 1992, blz. 314, en R.W. Boadway en D.E. Wildasin, *Public sector economics*, tweede druk, Little, Brown and Company, Toronto, 1984, blz. 530. In het overzicht van Hines and Thaler (blz. 219) van tien van de meest geciteerde empirische onderzoeken, variëren de schattingen van het flypaper effect van 25 tot 100 procent. (Een score van 100 procent betekent dat extra uitkeringen voor het volle pond neerslaan in hogere uitgaven.) In zeven van de tien aangehaalde onderzoeken bedraagt de score 50 procent of meer .. Zie ook F.N. Courant, E.M. Gramlich en D.L. Rubinfeld, The stimulative effects of intergovernmental grants: or why money sticks where it hits, in P.M. Mieszkowski en W.H. Oakland (red.), *Fiscal federalism and grants-in-aid*, The Urban Institute, Washington, DC, 1979, blz. 5-22.