



Leidt hertaxatie tot hogere belasting?

Auteur(s):

Allers, M.A.
Schrantee, S.

Verbonden aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) van de Economische Faculteit aan de Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan C.G.M. Sterks voor commentaar op een eerdere versie. Dit artikel is gebaseerd op M.A. Allers en S. Schrantee, *Atlas van de lokale lasten 2001*, COELO, Groningen, 2001. Meer informatie vindt u op <http://www.coelo.nl>.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4315, pagina 520, 15 juni 2001

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

onroerend, goed

De opbrengsten van onroerende-zaakbelastingen lijken voor gemeenten fors hoger uit te vallen door hertaxatie. Behouden ze het surplus of sluizen ze het terug naar de burger? Of: lijden gemeenten aan potjesdenken?

Met ingang van dit jaar maken gemeenten voor het berekenen van de aanslag onroerende-zaakbelastingen (ozb) gebruik van geactualiseerde cijfers voor de waarde van onroerende zaken. Deze waarde ligt vele tientallen procenten hoger dan vorig jaar. Betekent dit dat de lokale lastendruk stijgt? Concurrerende economische theorieën geven verschillende antwoorden. De empirie moet het verlossende woord spreken.

Gemeenten dekken maar een klein deel (circa acht procent) van hun uitgaven uit de opbrengst van hun belastingen. Omdat de hoogte van de inkomsten uit de meeste andere bronnen - voornamelijk overdrachten van het Rijk - niet of nauwelijks is te beïnvloeden, spelen de eigen belastingen echter een sleutelrol in de lokale financiën. Wil het gemeentebestuur meer uitgeven, dan zal in veel gevallen de belasting omhoog moeten. Geeft men minder uit, dan kunnen de belastingen omlaag.

Gemeentefinanciën

De ozb zijn verreweg de belangrijkste gemeentelijke belastingen. De opbrengst bedraagt ruim vijf miljard gulden per jaar. De grondslag van deze belastingen wordt gevormd door de economische waarde van onroerende zaken, die elke vier jaar opnieuw wordt getaxeerd. Vorig jaar hanteerden gemeenten nog verschillende peiljaren, uiteenlopend van 1992 tot 1995. Na de zojuist afgesloten hertaxatie hanteren alle gemeenten van 2001 tot en met 2004 het peiljaar 1999. Gemeenten mogen zelf de hoogte van de tarieven vaststellen. Er gelden alleen beperkingen voor de verhoudingen tussen het tarief voor eigenaren en voor gebruikers, en tussen het tarief voor woningen en dat voor niet-woningen.

Zakgeld

De belangrijkste bron van vrij besteedbare middelen - veel belangrijker dan de ozb - is de algemene uitkering, het zakgeld dat de gemeenten van het Rijk ontvangen. Jaarlijks gaat het om zo'n 25 miljard gulden, een bedrag dat meegroeit met de gecorrigeerde netto rijksuitgaven. De algemene uitkering wordt over de gemeenten verdeeld met behulp van verdeelmaatstaven die verschillen in kosten en behoeften weerspiegelen, maar ook verschillen in belastingcapaciteit. Gemeenten met veel arme inwoners, of een slappe bodem die de riolering duur maakt, krijgen bijvoorbeeld meer geld dan welvarende gemeenten op een stevige bodem. Hoe hoger de waarde van onroerende zaken binnen de gemeentegrenzen, hoe meer de gemeente in staat wordt geacht haar uitgaven via de eigen belastingen te bekostigen en hoe lager dus de algemene uitkering.

Door deze verevening van kosten en belastingcapaciteit worden alle gemeenten (althans in theorie¹) in staat gesteld tegen een zelfde belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te leveren. De gedachte is dat gemeenten desgewenst een hoger of lager voorzieningenniveau kunnen aanbieden door de belastingen te verhogen respectievelijk te verlagen. Op deze manier kan worden tegemoetgekomen aan lokale en regionale behoefteverschillen en kan de kiezer zelf een afweging maken tussen belastingdruk en voorzieningenniveau. Welvaartseconomisch is dit te verkiezen boven centraal opgelegde eenheidsworst.

De belastingcapaciteit, aan de hand waarvan mede de algemene uitkering over de gemeenten wordt verdeeld, is een afgeleide van de waarde van onroerende zaken. Het gevolg is dat gemeenten met binnen hun grenzen veel hoog gewaardeerd onroerend goed een lagere uitkering krijgen dan soortgelijke gemeenten met minder waardevol onroerend goed. Dat werkt als volgt. Van de waarde van woningen wordt tachtig procent meegerekend, van de waarde van niet-woningen zeventig procent. Hierop wordt het zogenaamde *rekentarief* toegepast, zijnde f 11,21 per f 5000 waarde. Dit rektarief is globaal afgeleid van het gemiddelde ozb-tarief. Het resulterende bedrag wordt gekort op de algemene uitkering van de betreffende gemeente. De totale algemene uitkering aan alle gemeenten wordt hierdoor niet beïnvloed, alleen de verdeling hiervan over de gemeenten. De zogeheten *uitkeringsfactor* maakt de som van de per gemeente berekende uitkeringen gelijk aan het landelijk beschikbare bedrag, dat zoals gezegd is gekoppeld aan de rijksuitgaven. Dit is allemaal vrij technisch, maar het komt er op neer dat hetgeen gemeenten met sterk gestegen woz-waarden minder krijgen, weer bij andere gemeenten terecht komt.

Gevolg van dit alles is dat gemeenten met duur onroerend goed hogere belastingen kennen of minder geld te besteden hebben. Een combinatie van beide ligt misschien nog wel het meest voor de hand.

Dynamiek

Wat gebeurt er nu in een gemeente waar de waarde van onroerende zaken meer dan gemiddeld is gestegen? Bij gelijkblijvende oztarieven neemt de belastingopbrengst fors toe. Tegelijkertijd daalt echter de algemene uitkering. Deze daling staat los van de belastingtarieven en is dus door de gemeente niet te beïnvloeden. Worden de tarieven zo aangepast dat de belastingopbrengst gelijk blijft (of met de inflatie meegroeit), dan heeft de gemeente minder geld te besteden. De lokale uitgaven zijn op korte termijn niet erg flexibel. Veel uitgaven vloeien voort uit verplichtingen die al eerder zijn aangegaan. Bovendien zullen gemeenten hun voorzieningenniveau niet graag verlagen. We mogen dus verwachten dat de mutaties in de algemene uitkering voor een groot deel via de ozb worden gecompenseerd. Dit betekent dat de belastingdruk in afzonderlijke gemeenten flink kan stijgen (waar de waardestijging bovengemiddeld is geweest) of dalen (bij een geringe waardestijging). Gemeenten met een grote waardestijging zijn bang de Zwarte Piet toespeeld te krijgen. Zij moeten hun burgers proberen uit te leggen dat de belasting omhoog moet, terwijl daar geen extra voorzieningen tegenover staan. Omdat de omvang van de algemene uitkering landelijk vaststaat, is het denkbaar dat over het hele land genomen de lokale lastendruk niet stijgt. Immers, wat de ene gemeente minder krijgt aan algemene uitkering komt weer bij andere gemeenten terecht.

Traditionele theorie

Het kabinet gaat er van uit dat een stijging van de grondslag van de ozb gepaard gaat met een evenredige daling van de tarieven, zodat de belastingopbrengst per saldo niet wordt beïnvloed. Dit is in overeenstemming met de traditionele economische theorie. Die gaat er van uit dat de uitgaven van een gemeente afhangen van de lokale preferenties en het lokale inkomen. Dit inkomen bestaat uit de privéinkomens van de inwoners en de algemene uitkering die van de centrale overheid wordt ontvangen. Hoe het inkomen over deze bronnen is verdeeld is niet van belang. Gegeven inkomen en preferenties wordt gekozen voor een bepaald niveau van lokale uitgaven. Deze worden bekostigd door de belastingopbrengst zo hoog vast te stellen dat de gewenste uitgaven uit de algemene uitkering en de belastinginkomsten kunnen worden betaald.

Door een herwaardering veranderen inkomen of preferenties niet. In feite is dit immers niet meer dan een verschuiving van de peildatum. De economische waarde verandert door deze verschuiving niet: die neemt in de loop der tijd geleidelijk toe. Een herwaardering van onroerende zaken zal volgens deze theorie dus geen invloed hebben op de belastingopbrengst.

List en bedrog

Aanhangers van de public choice-theorie geloven hier niets van. Zij denken dat politici of ambtenaren naar zo hoog mogelijke uitgaven streven en daartoe de kiezer bewust een vals beeld voorspiegelen. Door de vergroting van de belastinggrondslag te verzwijgen, zouden zij stiekem meer geld kunnen bemachtigen om aan hun stokpaardjes of hun eigen werkomstandigheden te besteden. Het lijkt echter niet aannemelijk dat bestuurders een meerderheid van de kiezers permanent op deze schaal voor de gek kunnen houden². Lokale belastingen worden door hun aanslagkarakter juist heel direct in de portemonnee gevoeld en staan daardoor volop in de schijnwerpers.

Potjesdenken

Recent is binnen de economie een alternatieve theorie ontwikkeld voor menselijk keuzegedrag: *mental accounting*. Volgens deze theorie laten overheden, bedrijven en gezinshuishoudens hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten³. Onderzoek lijkt dit te bevestigen. Zo blijken de uitgaven aan kinderkleding samen te hangen met de hoogte van de kinderbijslag: meer kinderbijslag leidt tot de aankoop van meer kinderkleding dan een even grote loonsverhoging⁴. Ook bij overheden is dergelijk 'irrationeel' gedrag waargenomen. Inkomsten uit overdrachten van andere overheidslagen worden gemakkelijker besteed dan eigen belastinginkomsten (het 'flypaper-effect'). In de literatuur wordt dit wel geweten aan *labeling*, waardoor bijvoorbeeld het bedrag van een algemene uitkering als bestedingsnorm wordt opgevat (zoals bij kinderbijslag). Mensen verdelen geld in gedachten over verschillende potjes ('mental accounts'). Geld uit het ene potje wordt sneller uitgegeven dan geld uit het andere, terwijl ook de bestedingsrichting verschilt. Dat dit inzicht niet geheel nieuw is bewijst het oer-Hollandse spreekwoord "zo gewonnen, zo geronnen". Wel nieuw is dat deze gedachtegang nu is ingebed in een consistente theorie.

Deze theorie voorspelt dat een vergroting van de belastinggrondslag wel degelijk tot een extra opbrengststijging kan leiden⁵. Als geen actie wordt ondernomen (tariefverlaging), komt er immers automatisch extra belastinggeld binnen. Hieraan hangt het gedachte-etiket 'uitgeven'. Het volledig 'teruggeven aan de burger' is zeker geen automatisme. De Haagse discussies over de 'besteding' van belastingmoevallers (let op de formulering) zijn wat dit betreft erg instructief. In de VS bleek dat gestegen waarden van onroerende zaken niet volledig door lagere tarieven worden gecompenseerd, tenzij er regels zijn die voorschrijven dat overheden hun tariefswijzigingen na hertaxaties expliciet verantwoorden⁶. Misschien heeft de grote publieke belangstelling die in Nederland bestaat voor de lokale lasten een soortgelijke disciplinerende werking.

Natuurlijk experiment

Wat is nu de praktijk? In gemeenten waar onroerende zaken sterker dan gemiddeld in waarde zijn gestegen neemt de ozb-opbrengst vaak toe (tot wel 59 procent). In andere gemeenten daalt de opbrengst (tot dertien procent). Kijken we echter naar de verandering in de ozb-opbrengst en de algemene uitkering samen, dan zijn de veranderingen veel minder groot. Het hierboven geschetste beeld blijkt zich inderdaad voor te doen: veranderingen in de algemene uitkering door hertaxatie worden via de ozb gecompenseerd. Voor het overige worden de tarieven grotendeels neerwaarts aan de waardestijging aangepast.

Dit blijkt ook als we kijken naar de landelijke cijfers. In de gemeenten waar we gegevens over hebben steeg de waarde van onroerende zaken zo sterk dat de ozb-opbrengst bij gelijke tarieven met ruim f 2,8 miljard zou zijn gestegen⁷. Door de tarieven te verlagen werd f 2,5

miljard (88 procent) 'teruggegeven'. Doordat veel gemeenten bij het vaststellen van hun tarieven nog steeds niet precies wisten hoe sterk de waarde van de onroerende zaken binnen hun grenzen is gestegen, valt te verwachten dat niet meteen de gehele verwachte 'automatische' opbrengststijging wordt teruggegeven. Immers, belastingtarieven kunnen in de loop van het jaar nog worden verlaagd, terwijl verhoging niet mogelijk is.

Ook is de waardestijging van onroerende zaken niet alleen het gevolg van de hertaxatie, maar tevens van nieuwbouw (landelijk ongeveer één procent per jaar). Meer woningen of bedrijfspanden leiden tot hogere gemeentelijke uitgaven. Opgeteld bij een inflatieverwachting van rond de vier procent levert dit een minimale groei van de landelijke ozb-opbrengst op van circa vijf procent. De feitelijke groei bedraagt 6,4 procent. Aangezien de ozb-opbrengst doorgaans enkele procentpunten boven deze minimale groei zit, moet de voorlopige conclusie zijn dat de hertaxatie niet tot een hogere belastingdruk heeft geleid.

De winnaar is...

Welke economische theorie wordt hierdoor nu ondersteund? De public choice-theorie valt duidelijk buiten de prijzen. De traditionele kijk lijkt de beste papieren te hebben, maar mag nog niet het podium op. Het zou namelijk best kunnen dat de grote druk van maatschappelijke organisaties, pers en niet te vergeten de landelijke politiek ervoor heeft gezorgd dat gemeenten de waardestijging compenseren door tariefverlaging. Dat zou een geslaagd geval van labeling zijn: als het Rijk meer belastinggeld binnenkrijgt noemen we dat een meevaller, halen de gemeenten meer op dan heet dat lastenverzwaring. Gedachte-etiketjes kunnen heel tastbare gevolgen hebben.

Zie ook [tabel 1](#) en [tabel 2](#)

Tabel 1. Top-10 daling opbrengst onroerende-zaakbelastingen, 2000-2001

	mutatie ozb- opbrengst	mutatie ozb en algemene uit- kering samen
1. Delft	-13%	-3%
2. Reiderland	-13%	-11%
3. Anna Paulowna	-10%	2%
4. Geldermalsen	-10%	-2%
5. 's-Gravenhage	-8%	1%
6. Graft-De Rijp	-6%	-1%
7. De Ronde Venen	-6%	1%
8. Leeuwarden	-6%	-1%
9. Bleiswijk	-6%	0%
10. Menterwolde	-6%	0%

Tabel 2. Top-10 stijging opbrengst onroerende-zaakbelastingen, 2000-2001

	mutatie ozb- opbrengst	mutatie ozb en algemene uit- kering samen
1. Breukelen	59%	9%
2. Eemsmond	50%	13%
3. Maarn	48%	5%
4. Baarle-Nassau	44%	8%
5. Alphen-Chaam	43%	6%
6. Apeldoorn	43%	8%
7. Ede	40%	5%
8. Leeuwarderadeel	36%	10%
9. Lith	33%	4%
10. Nederweert	32%	7%

1 M.A. Allers en E. Gerritsen, [Vermogens van lagere overheden](#), *ESB*, 11 mei 2001, blz. 420-422.

2 Abraham Lincoln zei het zo: "You may fool all the people some of the time; you can even fool some of the people all the time; but you can't fool all of the people all the time."

3 R.H. Thaler, Mental accounting matters, *Journal of Behavioral Decision Making*, jrg. 12, 1999, blz. 183-206.

4 P. Kooreman, The labeling effect of a child benefit system, *American Economic Review*, nr. 3, 2000, blz. 571-583.

5 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, COELO-rapport 00-7,

Groningen, 2000.

6 H.F. Ladd, Property tax revaluation and tax levy growth revisited, *Journal of Urban Economics*, jrg. 30, 1991, blz. 83-99. Ladd onderzocht counties in North Carolina.

7 Eind mei 2001 hadden nog steeds niet alle gemeenten ozb-tarieven vastgesteld. Heringedeelde gemeenten zijn ook niet meegenomen, in verband met dataproblemen. De berekening is gemaakt voor 457 van de 504 gemeenten, waar samen 90,9 procent van de Nederlandse bevolking woont (6,6 procent woont in heringedeelde gemeenten, 2,5 procent in gemeenten waarvoor nog gegevens ontbreken).