



Lokale belasting blijft nodig

Auteur(s):

Allers, M.A.

*De auteur is verbonden aan het onderzoekscentrum coelo van de Rijksuniversiteit Groningen. m.a.allers@eco.rug.nl***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4413, pagina 418, 5 september 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

Gedeeltelijke afschaffing van de OZB zal de gemeentelijke afhankelijkheid van de algemene uitkering uit het gemeentefonds verder versterken. Het zal echter moeilijker worden deze uitkering eerlijk over de gemeenten te verdelen.

De gemeentelijke onroerendezaakbelastingen (OZB) liggen onder vuur. Het kabinet Balkenende-I was van plan de OZB op woningen af te schaffen, maar kwam voortijdig ten val. Balkenende-II heeft minder geld te verdelen, en beperkt zich tot het voornemen de gebruikersheffing van de OZB op woningen af te schaffen. De heffing voor eigenaren van woningen blijft dan bestaan, net als de heffingen voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen (bedrijfspannen, verzorgingstehuizen). De tarieven van de overblijvende heffingen worden echter aan een maximum gebonden. Gemeenten worden voor de inkomstenderving gecompenseerd door een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Dit kost ongeveer één miljard euro.

Over het voornemen de OZB op woningen af te schaffen is al het nodige geschreven¹. Kort gezegd komt het commentaar er op neer dat de genoemde voordelen bij nadere beschouwing illusoir blijken, ofwel van verwaarloosbare omvang zijn. De nadelen van afschaffing zijn aanzienlijk. Zo kan het lokale voorzieningenniveau niet langer aan de lokale voorkeuren worden aangepast, kunnen financiële tegenvallers niet langer adequaat worden opgevangen en zal de lastendruk niet dalen maar stijgen. Er is echter een nadeel dat tot dusverre niet de aandacht heeft gekregen die het verdient. Beperking en begrenzing van de OZB tast op termijn de verdeelsystematiek aan van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, terwijl een goede verdeling van die uitkering door een (gedeeltelijke) afschaffing van de OZB juist nog belangrijker wordt dan hij nu al is. Dit legt een bom onder de lokale financiën.

Verevening

Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau te bereiken dan de andere gemeente. Dat komt doordat de ene gemeente bijvoorbeeld meer een centrumfunctie vervult dan de andere, waardoor meer voorzieningen als sportaccommodaties en theaters nodig zijn. Verder maken onbeïnvloedbare omstandigheden het leveren van bepaalde diensten soms duurder. Gemeenten met een zwakke bodem zijn meer geld kwijt aan de riolering. Ook kan de ene gemeente gemakkelijker eigen belastingmiddelen genereren dan de andere.

In landen met verschillende lagen in het overheidsapparaat is het gebruikelijk dat dergelijke verschillen in zekere mate worden verevend. Zo ontstaat een vlakker speelveld. Lagere overheden kunnen vervolgens zelf bepalen hoe hoog het voorzieningenniveau wordt dat ze aanbieden en hoe dit is samengesteld. Nederland kent een systeem dat hierin relatief ver gaat. Doel is een systeem waarbij gemeenten bij een gelijke belastingdruk in staat zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden.

Om dit te bereiken wordt de algemene uitkering over de gemeenten verdeeld aan de hand van een stuk of veertig maatstaven. Voorbeelden zijn het aantal inwoners en de dichtheid van de bebouwing. Aan deze verdeelmaatstaven en aan de bijbehorende gewichten ligt veel onderzoek ten grondslag. Aan de hand van de uitgaven van afzonderlijke gemeenten is met behulp van regressieanalyse zo goed mogelijk bepaald waarmee de behoeften en kosten van gemeenten samenhangen. Hierbij is gepoogd te corrigeren voor het eigen beleid: het gaat er om de uitgaven te bepalen die nodig zijn om een gemiddeld voorzieningenniveau aan te bieden. Gemeenten die meer willen kunnen de belastingen verhogen; gemeenten die met minder voorzieningen genoegen nemen kunnen de belastingen verlagen. Hoewel er naast de OZB nog enkele gemeentelijke belastingen zijn, spelen deze door hun geringe opbrengst vrijwel geen rol.

Lokaal keuzeprocess

Als de inwoners van een gemeente bereid zijn om meer belasting te betalen om meer voorzieningen te krijgen, leveren hogere belastingen een hogere welvaart op. Beslissen, betalen en genieten liggen in één hand. Anders wordt het als een deel van de rekening naar derden kan worden doorgestuurd. Dat is nu bij de OZB deels al het geval. Wie arm is krijgt kwijtschelding, zodat niet iedereen die meebeslist over belastingverhoging de lasten daarvan te dragen krijgt. Verder wordt een deel van de OZB betaald door niet-inwoners van de gemeente, bijvoorbeeld eigenaren van woningen of bedrijfspannen.

Dit probleem wordt aanzienlijk groter als gebruikers van woningen in de toekomst geen OZB meer gaan betalen, zoals het kabinet wil. Huurders - 49 procent van alle huishoudens - betalen dan alleen nog mee aan de eigenarenheffing, voor zover die in de huur is verrekend. Vrijwel geen huurder zal nog beseffen dat hij OZB betaalt, zodat een uitbreiding van het lokale voorzieningenniveau gratis zal lijken. Bovendien wordt de in de huur verrekende OZB bij ontvangers van huursubsidie geheel of grotendeels gecompenseerd door

hogere huursubsidie. Dit heeft een belastingopdrijvend effect².

Onderhoud

Doordat de samenleving voortdurend verandert, en het gemeentelijke takenpakket eveneens, is goed onderhoud van het verdeelsysteem essentieel. Daarom bekijkt het ministerie van BZK elk jaar in hoeverre de feitelijke uitgaven van de gemeenten overeenkomen met de veronderstelde uitgavenverdeling aan de hand waarvan de algemene uitkering wordt verdeeld. Bij grote afwijkingen of toenemende discrepanties wordt nader onderzoek verricht en wordt het verdeelsysteem zo nodig aangepast.

Het verdeelsysteem kan natuurlijk nooit alle verschillen in kosten en behoeften tussen gemeenten verevenen. Gemeenten die tekort komen, kunnen dit opvangen uit de eigen belastingopbrengst. De mogelijkheden om zelf belasting te heffen, moeten dus groot genoeg zijn. Dit komt in gevaar als de OZB deels wordt afgeschaft. Belangrijk is verder dat de resterende OZB-tarieven aan maxima zullen worden gebonden. Gemeenten zullen dus niet langer in alle gevallen de belasting kunnen verhogen om het gewenste voorzieningenniveau te bereiken. Voor zover het hierbij om de keuze gaat voor een hoog of een laag voorzieningenniveau is dit ongetwijfeld een gewenst effect van het kabinetsvoornemen, hoe ongewenst ook vanuit het oogpunt van de lokale democratie. Waar het hier om gaat is dat ook het opvangen van onvolkomenheden in het verdeelstelsel in gevaar komt. Een gemeente die door het verdeelsysteem slecht wordt bedeed heeft dan geen andere mogelijkheid dan te bezuinigen op de aangeboden diensten.

Kompas zoek

Dit zou geen onoverkomelijk probleem zijn als het verdeelsysteem redelijk goed blijft werken. Het punt is echter dat dit door de beleidsvoornemens niet langer gegarandeerd zal zijn. Immers, onvolkomenheden worden nu opgespoord aan de hand van discrepanties tussen feitelijke uitgaven en de uitgaven die mogen worden verwacht op basis van de verdeelmaatstaven en de daaraan verbonden gewichten. Het eigen belastinggebied vervult hierbij dus twee samenhangende functies: slecht bedeelde gemeenten kunnen hun voorzieningen ermee op peil houden en als ze dat doen wordt meteen een signaal afgegeven dat de verdeling wellicht aanpassing behoeft. Aanpassing gebeurt overigens niet automatisch: er moet sprake zijn van voldoende grote scheefgroei (het verdeelsysteem moet enigszins globaal blijven) en afwijkingen mogen niet het gevolg zijn van eigen keuzes omtrent de hoogte van het voorzieningenniveau.

Gedeeltelijke afschaffing en verdere begrenzing van de OZB stuurt dit systeem op twee manieren in de war. In de eerste plaats wordt de band tussen beslissen en betalen losser. Hierdoor zullen de lokale uitgaven sneller oplopen, ook als er geen verdeelimperfecties zijn die daartoe nopen. Het wordt lastiger om te beoordelen welke uitgavenstijgingen wel en welke niet moeten worden gehonoreerd. Dit is echter niet alles. Gemeenten die via de algemene uitkering onvoldoende worden gecompenseerd voor een bepaalde kostenfactor worden, als ze de ozb niet kunnen verhogen, gedwongen te bezuinigen op andere uitgaven. Hierdoor wordt het moeilijker om te zien dat de verdeling niet langer goed verloopt. Als dit uiteindelijk toch aan het licht komt, is het bovendien maar de vraag of achterhaald kan worden hoe het systeem moet worden aangepast. De gemeentelijke uitgaven, die daarvoor nu als kompas worden gebruikt, wijzen dan niet meer in de goede richting. Daardoor is de ironie dat hoe belangrijker de algemene uitkering wordt voor de gemeentelijke financiën, hoe lastiger het wordt om die uitkering eerlijk over de gemeenten te verdelen. Dit leidt tot verschillen in voorzieningenniveau die niet het gevolg zijn van lokale voorkeuren, maar van geluk of pech bij de verdeling van de algemene uitkering. Bovendien maakt dit het voor falende gemeentebestuurders wel erg gemakkelijk om 'het systeem' de schuld te geven. Dit stimuleert niet tot efficiënt beleid.

In Engeland is men al eerder tegen dit probleem aangelopen. Daar zijn lokale overheden begin jaren negentig gebonden aan uitgavenplafonds, wat ongeveer op hetzelfde neerkomt als tariefplafonds voor de OZB. Het blijkt daardoor erg lastig om na te gaan of de verdeelmaatstaven waarmee de Engelse versie van de algemene uitkering wordt verdeeld nog adequaat zijn. Volgens sommige onderzoekers is dit zelfs niet goed meer mogelijk: het bepalen van de bestedingsbehoefte van lokale overheden zou "*fatally compromised*" zijn³. Zover moeten wij het niet laten komen.

Een levensvatbaar gemeentelijk belastinggebied is onmisbaar. Mocht aantasting van de OZB om politieke redenen onafwendbaar zijn, dan zal een andere lokale belasting moeten worden ingevoerd.

Maarten Allers

¹ Zie bijvoorbeeld M.A. Allers, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L. van Leeuwen en J.A. Monsma, *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen*, COELO, Groningen, 2002. Beschikbaar op www.coelo.nl.

² Zie M.A. Allers, J. de Haan en C.G.M. Sterks, Partisan influence on the local tax burdens in the Netherlands, *Public Choice*, jrg. 106, 2001, blz. 351-363.

³ A. Duncan en P. Smith, Modelling local government budgetary choices under expenditure limitation, *Fiscal Studies*, jrg. 16, nr. 4, 1996, blz. 95-110.