



Misverstanden over lokale belastingen

Auteur(s):

Merk, O.M.

De auteur is werkzaam bij het ministerie van Financiën. o.m.merk@minfin.nl

Verschenen in:

ESB, 89e jaargang, nr. 4426, pagina 84, 20 februari 2004

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

Het kabinet wil het gebruikersdeel van de onroerende zaak belasting (ozb) op woningen afschaffen en de rest van de ozb maximaliseren. Veel van de kritiek hierop is gebaseerd op enkele hardnekkige misverstanden.

De kabinetsvoorstellen over de ozb zijn onder vuur genomen door de gemeentebestuurders, oppositiepartijen en diverse economen¹. De kern van die kritiek is dat goede argumenten voor de inperking van het lokale belastinggebied (zoals voorgesteld door het kabinet) ontbreken. Sterker nog, dat er aan de plannen zoveel nadelen kleven dat ze beter niet uitgevoerd zouden kunnen worden.

Zowel het debat over de ozb als het bredere debat over het lokale belastinggebied zijn echter tot op heden eenzijdig en onevenwichtig gevoerd. Deze onevenwichtigheid van het debat komt in belangrijke mate voort uit vijf misverstanden. Inzichten uit de economische wetenschap en internationale vergelijkingen zouden eerder pleiten voor vergroting dan verkleining van het lokaal belastinggebied. Ook zouden problemen met herverdeel-effecten, verdeling van de algemene uitkering en een wegvallende bufferfunctie verantwoorde invoering van de voorstellen onmogelijk maken. In dit artikel zullen deze misverstanden worden rechtgezet.

Openbare financiën

Het eerste misverstand is dat economische argumenten eerder voor een groot dan voor een klein belastinggebied zouden pleiten. Omdat de ozb een belangrijk deel van het lokale belastinggebied in Nederland vormt, zou afschaffing ervan (ook van het gebruikersdeel) een aanzienlijke beperking van de omvang betekenen. Als we kijken naar de drie belangrijke doelstellingen van overheidsingrijpen, te weten allocatie, herverdeling en macrostabilisatie², blijkt dat een klein lokaal belastinggebied (in plaats van een groot lokaal belastinggebied) eerder voor de hand ligt.

Doelmatigheid

Doelmatigheid is van de drie doelstellingen de meest gebruikte economische reden om te pleiten voor een groot lokaal belastinggebied. De redenering is dan vaak dat de informatie over lokale behoeften die op lokaal niveau beschikbaar is, superieur is aan de informatie die op centraal niveau beschikbaar is. Het is echter de vraag of die lokale behoeften kenbaar worden gemaakt en worden omgezet in lokale beslissingen. Deze redenering gaat er bovendien van uit dat burgers verhuizen vanwege lokale belastingtarieven en dat zij bekend zijn met de belastingen en voorzieningen in andere gemeenten³. Dit is in de praktijk niet goed realiseerbaar doordat het voor burgers nagenoeg onmogelijk is om te zien welke tarieven in verschillende gemeenten nodig zijn om eenzelfde voorzieningenniveau te bereiken. Dit pleit dus eerder voor een klein dan een groot lokaal belastinggebied. Waar op landelijk niveau een uitgavenkader bestaat, als rem op ondoelmatigheid van uitgaven, ontbreekt dit bij de gemeentelijke uitgaven.

Herverdeling

Er bestaat in de economische literatuur overeenstemming dat de herverdeelfunctie het beste centraal kan worden vormgegeven. Decentrale belastingen bieden aan gemeenten echter de mogelijkheid om inkomensbeleid te voeren. Zij doen dit onder meer door het verlenen van kwijtschelding en via het bepalen van de belastingmix. Dit kan ertoe leiden dat de ene gemeente progressiever heft dan de andere. Deze effecten worden weggenomen door een verkleining van het lokaal belastinggebied (in het bijzonder de afschaffing van het gebruikersdeel van de ozb op woningen waarop een groot deel van de gemeentelijke kwijtschelding betrekking heeft). De algemene uitkering biedt gelegenheid tot rechtvaardige herverdeling zodanig dat iedere gemeente in staat is dezelfde voorzieningen aan te bieden.

Stabilisatie

Ook over de wenselijkheid van de stabilisatiefunctie op centraal niveau bestaat weinig verschil van mening. Op grond hiervan ligt een kleiner lokaal belastinggebied eerder voor de hand dan een groot lokaal belastinggebied. Lokale overheden kunnen door hun gedrag wel het nationale of supranationale stabilisatiebeleid doorkruisen: zo kunnen hun uitgaven het overheidstekort beïnvloeden en kunnen zij met hun tariefsverhogingen de collectieve lastendruk verhogen. Vanuit het oogpunt van macrostabilisatie ligt het vanuit het Rijk voor de hand om de uitgaven van de decentrale overheden te beheersen. Dit kan bijvoorbeeld door maximalisering van de ozb zoals door het kabinet is voorgesteld.

Internationale vergelijking

In veel van de recente discussies wordt verwezen naar de omvang van het lokale belastinggebied in het buitenland. Aangezien deze over het algemeen hoger is dan in Nederland, wordt daaruit al vrij snel de conclusie getrokken dat de kabinetsplannen Nederland tot buitenbeentje maken. De indruk dat we daarmee in Nederland iets verkeerd doen, berust echter op een misverstand.

In de literatuur over decentralisatie is de meest gebruikelijke maatstaf voor decentralisatie van middelen de omvang van lokale uitgaven (of ontvangsten) als percentage van de totale overheidsuitgaven of als percentage van het bnp. Afhankelijk van de landen waarmee wordt vergeleken, scoort Nederland op deze indicatoren gemiddeld tot hoog: Nederland behoort tot de groep koplopers in vergelijking met de rest van de wereld en scoort ongeveer gemiddeld in vergelijking met andere eu-lidstaten (zie [tabel 1](#)). Omdat de afschaffing van het gebruikersdeel van de ozb gecompenseerd wordt door een even grote verhoging van de algemene uitkering, veranderen de kabinetsplannen aan deze positie niets.

Tabel 1. Omvang van decentrale inkomsten in verscheidene eu-landen

	totale decentrale inkomsten (als percentage van bnp)	totale decentrale inkomsten (als percentage van totale overheidsinkomsten)
Verenigd Koninkrijk	9,9	21,4
Frankrijk	10,0	18,7
Italië	12,0	22,1
Nederland	13,0	23,2
Spanje	15,7	18,2
België	16,6	33,2
Denemarken	30,7	43,8

Bron: OECD, Fiscal decentralisation in Europe: Overall status in selected countries, Parijs, 2002.

Op zich is het zo dat Nederland een relatief klein belastinggebied kent, maar daar staat weer tegenover dat ze een relatief grote algemene uitkering heeft die vrij besteedbaar is. Bovendien zijn de lokale belastingen in sommige landen zo vormgegeven dat gemeenten hierover in wezen weinig te zeggen hebben. Wanneer voor dergelijke factoren gecorrigeerd wordt, blijkt dat het wel meevalt met de geringe omvang van het Nederlandse lokale belastinggebied: de omvang van de Nederlandse belastingbevoegdheid is vergelijkbaar met bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en groter dan die in landen als Oostenrijk, Noorwegen en Portugal⁴. Weliswaar zal maximalisering de lokale autonomie enigszins verkleinen, maar ook hier neemt Nederland geen uitzonderingspositie in. Meerdere landen hebben hun lokale belastingen aan een maximum gebonden.

Empirisch blijkt decentralisatie van middelen positief samen te hangen met de uitgestrektheid van een land en de bevolkingsomvang⁵. Op grond hiervan zou een situatie met relatief weinig decentrale inkomsten in Nederland voor de hand liggen.

Verhuizen en forensen

Daarnaast is in Nederland verhuizen relatief duur in vergelijking met woon-werkverkeer. Dit heeft te maken met factoren als de hoge bevolkingsdichtheid, het dichte vervoersnet, de relatieve schaarste aan woningen, de relatief hoge overdrachtsbelastingen en de mogelijkheid gebruik te maken van bepaalde voorzieningen van nabijgelegen gemeenten.

Deze elementen hebben consequenties voor de sturingsmogelijkheden. Als iemand er via de lokale democratie niet in slaagt om zijn behoeften aan lage lokale belastingen te verwezenlijken, is verhuizen de enige optie. De grote algemene uitkering in combinatie met een klein lokaal belastinggebied speelt goed in op de relatief hoge verhuiskosten in Nederland.

Herverdeeleffecten

Regelmatig wordt erop gewezen dat de herverdeeleffecten van de afschaffing van de ozb voor gemeenten zo groot zijn dat verantwoorde invoering moeilijk is. Recentelijk is hierop nog gewezen door Maarten Allers in een rapport dat hij in opdracht van de vng schreef⁶. Het herverdeeleffect voor gemeenten ontstaat doordat gemeenten verschillende ozb-tarieven hanteren terwijl ze gecompenseerd worden op een gemiddeld rekentarieff. Daardoor zullen gemeenten met hoge tarieven erop achteruitgaan, terwijl gemeenten met lage tarieven erop vooruitgaan.

Het beeld dat verrijst, is echter niet alarmerend. Ongeveer een derde van de gemeenten gaat er op achteruit maar de omvang van het nadeel is beperkt; het grootste nadeel is € 75 per inwoner en € 30 per inwoner wanneer ervan wordt uitgegaan dat gemeenten hun riool- en reinigingsheffingen kostendekkend gaan heffen (wat nu nog niet in alle gemeenten het geval is). Dit is minder ingrijpend dan de herverdeeleffecten die optraden bij de invoering van de nieuwe financiële verhoudingswet. Allers merkt op dat toen vooral de armere gemeenten profiteerden, terwijl het nu andersom is. Dit kan mogelijk verklaard worden uit het feit dat linksere gemeenten (met relatief meer steun in arme gemeenten) vaker hogere ozb-tarieven heffen⁷.

In de vijftien zwaarst getroffen gemeenten resteert een tekort van gemiddeld vijf procent van de ozb-opbrengsten; dit is nog geen procent van de gemeentelijke inkomsten. Alhoewel de verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau zijn toegenomen, kunnen gemeenten hiervoor nog steeds ombuigen. Bovendien kan er een ingangstraject bedacht worden waarin geen gemeente er reëel op achteruit hoeft te gaan.

Verdeelstelsel

Een groot deel van de gemeentelijke inkomsten bestaat uit de algemene uitkering die gemeenten van het Rijk krijgen via het Gemeentefonds. Deze algemene uitkering wordt met tientallen verdeelmaatstaven verdeeld over de gemeenten. Sommige auteurs gaan ervan uit dat er onvolkomenheden in die verdeling zijn, die kunnen worden opgevangen door de lokale belastingen. Wanneer het eigen inkomstengebied afneemt, nemen daarmee de mogelijkheden om onvolkomenheden in het verdeelstelsel op te vangen ook af. Omdat de hoogte van lokale belastingen bovendien een indicatie kan geven van die onvolkomenheden, leidt afschaffing van de lokale belasting tot het afschaffen van een instrument waarmee die onvolkomenheden zouden kunnen worden opgespoord en opgelost⁸.

Het is de vraag of de ozb in de praktijk wordt gebruikt om onvolkomenheden in het verdeelmodel op te vangen. Dit zou immers moeten betekenen dat ozb-tarieven in een flink aantal gemeenten dalen wanneer bepaalde onvolkomenheden worden opgelost. Er zijn geen indicaties dat dit gebeurt.

Het is bovendien de vraag in hoeverre er sprake is van grote onvolkomenheden in de verdeling van de algemene uitkering. Opvallend aan de algemene uitkering is juist de grote hoeveelheid verdeelmaatstaven, waarmee een relatief fijnmazige verdeling kan worden bereikt.

Beleidskeuzes

Er wordt bovendien voortdurend in de gaten gehouden of de verdelingsmaatstaven aan herziening toe zijn. Feitelijke uitgaven van gemeenten in verschillende uitgavenclusters worden afgezet tegen de veronderstellingen bij de verdeling en er wordt gekeken hoe groot de verschillen zijn in uitgavenpatronen van gemeenten. Verschillende uitgavenpatronen kunnen echter een uitdrukking zijn van verschillende beleidskeuzes en daarmee van de lokale autonomie.

Het is moeilijk vol te houden dat ozb-tarieven een indicatie kunnen vormen van verdeelproblemen van de algemene uitkering. Onvolkomenheden in de verdeelsystematiek kunnen een oorzaak vormen voor verschillende tarieven in verschillende groepen gemeenten, maar er zijn waarschijnlijk belangrijkere oorzaken. Zo kan de efficiëntie van de gemeentelijke uitvoering een belangrijke verklarende factor voor verschillende ozb-tarieven bij hetzelfde voorzieningenniveau zijn. Ook kan er een correlatie zijn tussen links stengedrag en mindere sociale structuur, waardoor het kan lijken dat gemeenten met mindere sociale structuur een hoger ozb-tarief hebben (en er onvolkomenheden zijn in de verdeling), terwijl het eigenlijk aangeeft dat de burgers welbewust hebben gekozen voor een links gemeentebestuur en daarmee samengaande hogere lokale lasten. Kortom, het al dan niet beschikken over ozb-tarieven verandert niets aan de moeite die het kost om het verdeelmodel voor de algemene uitkering te optimaliseren. Dit vormt dus ook geen argument om de ozb te handhaven.

Onvoorziene uitgaven

Het laatste argument dat voor een lokaal belastinggebied wordt gebruikt, is dat het een buffer kan bieden tegen onvoorziene uitgaven die op gemeenten afkomen. Uit onderzoek blijkt echter dat een daling van de algemene uitkering niet tot gevolg heeft dat gemeenten hun lokale belastingen navenant verhogen, maar juist leidt tot budgettaire terughoudendheid en een reductie van eigen inkomsten⁹.

Inderdaad kan het zo zijn dat maximering ongebreidelde ozb-stijgingen aan banden legt, maar dit betekent niet dat gemeenten daardoor sneller in financiële problemen komen. Wel kan het betekenen dat gemeenten eventueel optredende budgettaire problemen vaker zullen moeten oplossen door flexibiliteit in uitgaven en minder door lastenstijgingen.

Conclusie

Het valt te verwachten dat de komende tijd de nodige discussie zal ontstaan over het lokale belastinggebied. Het onderwerp verdient het om daar een goede inhoudelijke discussie over te voeren, maar dan gebaseerd op misverstanden. De in dit artikel behandelde elementen vormen geen overtuigende weerlegging van de kabinetsplannen.

Olaf Merk

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, in opdracht van TOG Nederland*, 2002.

² R.M. Musgrave, *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York, 1959.

³ Zie voor nadere beschouwing ook O.M. Merk, Decentralisatie in ontwikkelingslanden, *ESB*, 17 oktober 2003, blz. 492-493.

⁴ OECD, *Fiscal relations across government levels*, Parijs, 2003.

⁵ R.D. Ebel en S. Yilmaz, *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*, International symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance, 2001.

⁶ M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van de afschaffing van de gebruikersheffing van de ozb op woningen*, COELO, Groningen, 2003.

⁷ Zie hiervoor ook M.A. Allers, J. de Haan en C. Sterks, Partisan influence on the local tax burdens in the Netherlands, *Public Choice*, jrg. 107, 2001, blz. 351-363.

8 M.A. Allers, Lokale belasting blijft nodig, *ESB*, 5 september 2003, blz. 418-419.

9 W.F. Stine, Is local government revenue response to federal aid symmetrical?, *National Tax Journal*, jrg. 47, 1994, blz. 799-816. Zie ook: S. Gankhar en W. Oates, Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovernmental grants: some empirical findings, *National Tax Journal*, jrg. 49, 1996, blz. 501-512.

Copyright © 2004 Economisch Statistische Berichten (www.economie.nl)