



Zit er een rem op de lokale lasten?

Auteur(s):

M.A. Allers en J.P. Elhorst

De auteurs werken bij de Faculteit der Economische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Allers is eveneens verbonden aan het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (coelo). m.a.allers@eco.rug.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4457, pagina 160, 8 april 2005

Rubriek:

Overheidsfinanciën

Trefwoord(en):

Wat zijn de politieke en bestuurlijke determinanten van de OZB-tarieven? Kan de burger er democratische controle op uitoefenen?

Lokale belastingen hebben een slechte naam. Wie de afgelopen tijd het nieuws heeft gevolgd, moet haast wel de indruk hebben gekregen dat gemeenten hun belastingtarieven onverantwoord hoog laten oplopen, daarbij niet gehinderd door enige democratische controle. Zoals bekend wenst het kabinet de onroerendezaakbelasting (ozb) voor gebruikers van woningen af te schaffen en de resterende OZB-tarieven aan maxima te binden. Het was de bedoeling deze maatregelen al in 2005 in te voeren, maar dat is niet mogelijk gebleken. Invoering is nu voorzien voor 2006.

Aanvankelijk werden de ozb-plannen verdedigd door te wijzen op diverse voordelen die eraan zouden zijn verbonden. Die vermeende voordelen bleken echter al snel illusoir te zijn (Allers et al. 2002). Het achterliggende motief om de plannen toch door te zetten is hoogstwaarschijnlijk de indruk die in brede kring bestaat dat gemeenten hun ozb-tarieven jaarlijks op onverantwoorde wijze verhogen. In dit artikel wordt empirisch onderzocht in hoeverre deze zienswijze op feiten berust.

Invloed van de burger

Het verwijt dat gemeenten treft, bestaat eigenlijk uit twee delen. In de eerste plaats zouden de lokale lasten te sterk stijgen. Op zichzelf zou dit echter geen probleem zijn, zolang de lokale belastingbetaler het daarmee eens is, bijvoorbeeld omdat hij een hoger voorzieningenniveau wenst. Stilzwijgend wordt echter verondersteld dat het tegendeel het geval is: gemeentebestuurders zouden niet luisteren naar de wensen van hun inwoners. Allers en Hoeben (2004) hebben laten zien dat de gemeentelijke woonlasten de afgelopen jaren iets sterker zijn gestegen dan de inflatie, maar dat zij gecorrigeerd voor de groei van het bbp zijn gedaald. Of dit een onverantwoord sterke stijging is, lijkt meer een kwestie van interpretatie. Interessanter is de vraag in hoeverre burgers invloed hebben op de lokale belastingtarieven. We onderscheiden hierbij twee deelvragen: heeft de beslissing in het stemhokje invloed op de hoogte van de belastingtarieven en houden bestuurders bij het vaststellen van de tarieven rekening met de wens van de kiezers?

De eerste vraag is eenvoudig te beantwoorden. Uit tal van onderzoeken blijkt dat de politieke kleur van het lokale bestuur van invloed is op de belastingdruk. Ook voor Nederland is dit aangetoond (Allers et al., 2001; Allers, 2004). Hoe groter het aandeel van rechtse partijen in de gemeenteraad, hoe lager de belastingdruk. Deze conclusie is getrokken na correctie voor andere factoren die bepalend zijn voor de hoogte van de belastingdruk. De lokale kiezer heeft dus wel degelijk invloed op de hoogte van de lokale lasten die hij betaalt.

Mensen stemmen echter niet alleen met de portemonnee. Het is niet uitgesloten dat bestuurders de belastingtarieven ongestraft denken te kunnen opschroeven, omdat kiezers hen daar toch niet op afrekenen. Wij toetsen daarom de zogeheten maatstafconcurrentiehypothese om na te gaan of lokale bestuurders zich rekenschap geven van het stemgedrag van de kiezer. Salmon (1987) formuleerde als eerste een model waarin kiezers een vergelijking van belastingtarieven met die van naburige jurisdicties gebruiken als maatstaf voor de prestaties van hun bestuurders. Kiezers zouden tarieven vergelijken omdat het voor hen ondoenlijk is na te gaan hoeveel voorzieningen kunnen worden aangeboden bij een bepaald belastingpeil. Over deze informatie beschikken alleen de bestuurders zelf.

Belastingtarieven in naburige gemeenten zijn wel waar te nemen en kunnen als maatstaf worden gebruikt. Als kiezers hierop letten is het voor politici rationeel dit ook te doen. Door gunstig af te steken bij buurgemeenten, vergroten zij hun kans op herverkiezing. Dit wordt maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) genoemd. Maatstafconcurrentie kan een nuttig hulpmiddel zijn om de kiezer greep te geven op het lokale belastingbeleid. In diverse landen is het bestaan van maatstafconcurrentie inmiddels aangetoond (zie Allers & Elhorst, 2005).

Fiscale interactie

Zou maatstafconcurrentie in Nederland een rol spelen? Dit kan met een plausibele redenering worden onderbouwd. Ranglijsten met lokale lasten vinden gretig aftrek bij de media en wethouders komen niet graag voor de camera uitleggen waarom zij hoog op de lijst staan. Om het bestaan van maatstafconcurrentie aan te tonen, is het niet voldoende om te laten zien dat belastingtarieven mede afhangen van die bij buurgemeenten. Dit kan immers andere oorzaken hebben. Er moet daarom ook een verband worden aangetoond met het politieke proces.

De vraag of belastingtarieven tussen gemeenten met elkaar samenhangen is eerst onderzocht (zie box) en blijkt bevestigend te moeten worden beantwoord: als buurgemeenten gemiddeld een tien procent hoger (of lager) ozb-tarief hebben, heeft een gemeente zelf een drie à vier procent hoger (lager) tarief. Soortgelijke resultaten zijn ook in buitenlands onderzoek gevonden.

Oorzaken van fiscale interactie

Naast maatstafconcurrentie worden in de literatuur nog twee mogelijke oorzaken genoemd voor het samenhangen van belastingtarieven tussen naburige gemeenten. In de eerste plaats kan het zijn dat niet de inkomsten, maar de uitgaven samenhangen, bijvoorbeeld door het optreden van externe effecten. Als de uitgaven grotendeels uit de belastingopbrengst worden gefinancierd, lijkt het in zo'n geval ten onrechte alsof de belastingtarieven samenhangen. Omdat Nederlandse gemeenten maar zeven procent van hun uitgaven uit de OZB bekostigen, lijkt deze verklaring voor ons land niet relevant.

Het onderzoek

Interactie tussen gemeenten bij de vaststelling van de belastingtarieven kan worden gemodelleerd in de vorm van een zogeheten spatial lag-model (Anselin 1988):

$$y = rWy + Xb + e \quad (1)$$

Hierbij is y (een vector van) het ozb-tarief in elke gemeente en staat W voor een matrix met ruimtelijke gewichten, die de positie van de waarnemingen ten opzichte van elkaar weergeven. Dit kan een matrix zijn die aangeeft welke gemeenten aan elkaar grenzen. W wordt doorgaans over de rijen gestandaardiseerd, zodat Wy een gewogen gemiddelde oplevert van de belastingtarieven in andere gemeenten. De coëfficiënt r geeft aan hoe sterk belastingtarieven op elkaar reageren. X bevat controlevariabelen, zoals de politieke kleur en het inkomensniveau en e is de foutterm.

In plaats van de lokale belastingtarieven kunnen ook de fouttermen ruimtelijk samenhangen, bijvoorbeeld doordat een verklarende variabele die ten onrechte niet is opgenomen een ruimtelijk patroon kent, of door het optreden van onvoorspelbare en regionaal bepaalde schokken die van invloed zijn op het belastingbeleid. In dergelijke gevallen suggereren schattingen op basis van het spatial lag-model ten onrechte interactie tussen belastingtarieven. Als de fouttermen niet onafhankelijk zijn, is een spatial error-model op zijn plaats (ibid 1988):

$$y = Xb + e; e = IWe + m \quad (2)$$

Hierbij is I de coëfficiënt die aangeeft hoe sterk de ruimtelijke autocorrelatie is en m de foutterm. Het is dus belangrijk om na te gaan welk model moet worden toegepast. Hierbij hebben wij gebruik gemaakt van een tweetal robuuste toetsen, ontworpen door Anselin et al. (1996). Deze wijzen ondubbelzinnig in de richting van het spatial lag model.

Wij hebben dit model geschat in natuurlijke logaritmen

op basis van gegevens voor 2002. Omdat de ruimtelijke interactie endogeen is (y staat zowel aan de linkerkant als aan de rechterkant van vergelijking 1), hebben wij gebruik gemaakt van de maximum likelihood-methode. De coëfficiënt van

de ruimtelijke interactieterm (r) is geschat op 3,5 en de

bijbehorende t -waarde is 7,96. Dit betekent dat gemeenten met burens die een tien procent hoger (of lager) ozb-tarief hebben, zelf een drie à vier procent hoger (lager) tarief

kiezen.

Een tweede mogelijke reden is belastingconcurrentie. Gemeenten zouden kunnen vrezen voor het vertrek van huishoudens of bedrijven naar naburige gemeenten met lagere tarieven. Hiervoor zijn de Nederlandse OZB-tarieven echter te laag. Omgerekend naar een percentage van de waarde varieert het tarief van 0,09 tot 0,52% voor woningen en van 0,09 tot 0,75% voor niet-woningen. De kosten van de verhuizing en de overdrachtsbelasting (6% van de waarde) doen elke mogelijke besparing teniet. Burgers zullen dan ook niet snel verhuizen wegens hoge tarieven, maar kunnen er wel hun stemgedrag van laten afhangen.

Maatstafconcurrentie

Om na te gaan of maatstafconcurrentie inderdaad het mechanisme achter de fiscale beleidsinteractie is, hebben we de gemeenten in twee groepen verdeeld: gemeenten waar het college een ruime meerderheid achter zich weet in de gemeenteraad en gemeenten waar dit niet zo is. Als maatstafconcurrentie de oorzaak is, verwachten we immers dat bestuurders zich meer van de tarieven in buurgemeenten aantrekken naarmate hun politieke positie wankeler is. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. We hebben het *spatial lag*-model opnieuw geschat, met voor elke groep een aparte constante en een aparte ruimtelijke interactieparameter. Bij gemeenten waar het college een ruime meerderheid heeft, is de ruimtelijke interactiecoëfficiënt significant lager dan in gemeenten met een krappe meerderheid of een minderheid. Dit effect doet zich voor vanaf een meerderheid van zo'n zeventig procent. Opvallend is dat ook voor gemeenten met zo'n grote collegemeerderheid het belastingtarief nog steeds afhangt van dat bij buurgemeenten. Het effect is alleen ongeveer half zo sterk.

We zijn ook nagegaan of de mate van fiscale beleidsinteractie samenhangt met de politieke kleur. Men zou kunnen denken dat de hoogte van de belastingtarieven voor linkse kiezers minder belangrijk is dan voor rechtse, zodat linkse besturen zich minder gelegen laten liggen aan de belastingtarieven in andere gemeenten. Dit blijkt echter niet het geval. Linkse en rechtse politici houden de tarieven in buurgemeenten even scherp in de gaten.

Conclusie

Door te stemmen op partijen die meer of minder voorzieningen via lokale belastingen willen bekostigen, kan de kiezer invloed uitoefenen op de lokale lastendruk. Toetsing van de maatstafconcurrentiehypothese heeft aangetoond dat lokale bestuurders - van links tot rechts - zich bovendien zorgen maken over hun herverkiezing, op het moment dat zij een belastingverhoging overwegen. Er is dus inderdaad een rem op de lokale lasten: de lokale democratie.

Maarten Allers en Paul Elhorst

Literatuur

Allers, M.A. (2004) Lokale fiscale beleidsinteractie: open gemeenten hun burens na? *Kwartaalschrift Economie*, 1, 26-45.

Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005) *Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands*. Rijksuniversiteit Groningen, mimeo.

Allers, M.A., J. de Haan & C.G.M. Sterks (2001) Partisan influence on the local tax burden in the Netherlands. *Public Choice*, 106, 351-363.

Allers, M.A. & C. Hoeben (2004) *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*. COELO-rapport 04-4, Groningen.

Allers, M.A., C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L.van Leeuwen & J.A. Monsma (2002) *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen*. Groningen/Veenendaal: Coelo.

Anselin, L. (1988) *Spatial Econometrics: Methods and Models*. Dordrecht: Kluwer.

Anselin, L., K. Bera, R. Florax & M. Yoon (1996) Simple diagnostic tests for spatial dependence. *Regional Science and Urban Economics*, 26, 77-104.

Salmon, P. (1987) Decentralisation as an incentive scheme. *Oxford Review of Economic Policy*, 3, 24-43.