

Heisa rond de lokale belastingen

Gemeenten zijn niet de enige die in Nederland belasting heffen. Het is instructief om eens te kijken naar het lokale aandeel in de totale belasting- en premieheffing. In 2002 wordt naar verwachting € 182 miljard aan belastingen en premies geïnd. De rijksbelastingen (62%) en de sociale premies (35%) nemen het leeuwendeel van de belasting- en premiedruk voor hun rekening. Het aandeel van de decentrale overheden bedraagt bijna vier procent, dat van de gemeenten drie procent. Over dat kleine stukje van de taart praten we hier dus. De stelling dat de gemeenten de burger met hun belastingen tot de bedelstaf veroordelen, is hiermee wel ontkracht.

De hoogte van de lokale lasten kan de grote weerstand hiertegen dus niet goed verklaren. Maar hoe zit het dan met de groei? Rijzen de lokale lasten niet de pan uit? Ook dat valt mee. De totale belasting- en premieopbrengst stijgt dit jaar met bijna € 12 miljard. Dit is een groei van 6,7 procent. Deze stijging komt bijna volledig voor rekening van het Rijk (96%). De gemeenten nemen nog geen drie procent van de stijging voor hun rekening, de provincies en de waterschappen elk vier tiende procent. Per bestuurslaag steeg de belastingopbrengst het meest bij het Rijk (9%) en bij de waterschappen (7,7%). De toename van de gemeentelijke belastingopbrengst is dit jaar met 6,2% gematigd. Het minst stijgen de sociale premies (2,8%) en de provinciale belastingopbrengst (5,2%).

Niet de gemeente, maar het Rijk jaagt burgers en bedrijven dus op kosten. Misschien wordt het tijd om eens een symbolisch bedrag in de Rijkskas te storten waarmee de burger kan worden gecompenseerd voor de sterk gestegen rijkslasten. Een soort omgekeerde zalmsnip, dus.

De aanhoudende kritiek op de lokale

Gemeenten persen de burger uit. Het eigen huis is een melkkoe. Gemeenten smijten het geld over de balk. Een paar van de veel gehoorde kreten die aangeven dat de lokale belastingen doorgaans in negatieve zin het gesprek van de dag zijn. Hoe komt het lokale belastinggebied dan aan zijn slechte imago? Kunnen we het beter afschaffen, of is het tijd voor een imagoverbetering? In dit artikel een antwoord op vragen als: Waarom zijn er gemeentelijke belastingen en wat zou er gebeuren als ze zouden worden afgeschaft? En is afschaffing van de OZB een oplossing voor de armoedeval?

DR. M.A. ALLERS

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

belastingen roept de vraag op waarom die nog steeds bestaan. Is het niet veel eenvoudiger de handdoek in de ring te gooien en voortaan als gemeente gewoon meer geld van het Rijk aan te pakken? Om deze vraag te beantwoorden moeten we even de theorie van de financiële verhoudingen in ogenschouw nemen. Hoe zat het ook weer?

Zoals bekend, komt het meeste geld dat gemeenten uitgeven van het Rijk. Specifieke uitkeringen worden gebruikt om taken te bekostigen die gemeenten in medebewind uitvoeren, en met de algemene uitkering hebben de gemeenten een grote bron van vrij besteedbare middelen. Vrij besteedbaar, met dien verstande dat een groot deel van de taken die ermee moeten worden uitgevoerd niet facultatief is. Een gemeente kan natuurlijk niet be-

sluiten om bijvoorbeeld geen bevolkingsadministratie meer bij te houden. Wel kan een gemeente besluiten om al dan niet een zwembad aan te leggen of een bijna failliete lokale voetbal-BV financieel te steunen. Als de algemene uitkering hiertoe ontoereikend is, kunnen de belastingen worden verhoogd. Voor belastingen kan dan OZB worden gelezen, omdat de andere belastingen of bestemmingsheffingen zijn, of relatief weinig opbrengen.

Omdat bij de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met kostenfactoren en met belastingcapaciteit, kan elke gemeente haar burgers in theorie met dezelfde OZB-tarieven een gelijkwaardig voorzieningenniveau bieden. Gelijkwaardig, niet per se gelijk. Gemeenten kunnen desgewenst een hoger of lager voorzieningenniveau aanbieden door de belastingen te verhogen of juist te verlagen. Op deze manier kunnen gemeenten tegemoetkomen aan lokale behoeftverschillen, en kan de kiezer zelf een afweging maken tussen belastingdruk en voorzieningenniveau. Als we er van uit gaan dat de burger niet overal in Nederland precies hetzelfde van de overheid verlangt, levert dit een hoger welzijn op dan landelijke eenheidsworst.

Funcities lokaal belastinggebied

Een belangrijke functie van het lokale belastinggebied is dus het bieden van de mogelijkheid het voorzieningenniveau te leveren waar de inwoners behoefte aan hebben. Maar er zijn meer redenen om het lokale belastinggebied niet lichtvaardig op te geven. Een tweede functie van een gemeentelijk belastinggebied is het kunnen opvangen van onvolkomenheden in de verdeling van de algemene uitkering, geen enkel

verdeelsysteem is immers perfect.

Vanaf 1997 is een nieuw systeem ingevoerd, waarin veel meer dan voorheen rekening wordt gehouden met verschillen in kosten en behoeften en in belastingcapaciteit. Het belang van de bufferfunctie van de eigen belastingen is hierdoor aanzienlijk kleiner geworden. Toch is nog steeds te zien dat imperfecties in het verdeelsysteem worden opgevangen met hoge lasten, bijvoorbeeld bij gemeenten met een slechte bodem, waar de woonlasten tot de hoogste van het land behoren. Afschaffing van het gemeentelijke belastinggebied zou leiden tot meer artikel 12-gemeenten.

Een belangrijk voordeel van het lokale belastinggebied is tenslotte dat het tot een zorgvuldiger afweging tussen kosten en baten leidt. Geld uit 'Den Haag' is 'gratis geld', dat gemakkelijk wordt uitgegeven. De druk om de lokale tarieven niet te hoog te laten oplopen, motiveert het gemeentebestuur daarentegen om de kosten in toom te houden. Dit verklaart wellicht waarom sommige wethouders hun belastinggebied liever kwijt dan rijk zijn. Dit is ook de reden waarom het zo opmerkelijk is dat juist de VVD pleit voor afschaffing van de OZB. Om deze mening te onderbouwen, even een uitstapje naar de *mental accounting*-theorie.

Potjesdenken

Wie stelt dat de OZB best kan worden afgeschaft, omdat dit eenvoudig kan worden gecompenseerd door de algemene uitkering te verhogen, gaat er van uit dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen geld afkomstig uit de algemene uitkering en belastinggeld: de ene euro is gelijk aan de andere, en wordt op dezelfde manier uitgegeven. Vroeger dachten economen ook dat dit zo was. De mens is volgens veel economen immers volstrekt rationeel, en zal zijn geld dus uitgeven aan datgene wat het meeste nut oplevert. Waar het geld vandaan komt, is niet van belang.

Tegenwoordig wordt hier in de economie anders tegenaan gekeken. De uitkomsten van empirisch onderzoek lieten geen andere keus dan de theorie bij te stellen. Wat bleek namelijk: overheden, bedrijven en gezinnen



Werkaanvaarding tegen een inkomen rond het wettelijk minimumloon blijkt financieel alleen aantrekkelijk door de uitstroompremie die het eerste jaar na het verlaten van de uitkering wordt verleend

laten hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten. Zo blijken de uitgaven aan kinderkleding van (Nederlandse) gezinnen samen te hangen met de hoogte van de kinderbijslag: extra kinderbijslag leidt tot de aankoop van meer kinderkleding dan een even grote loonsverhoging. Hoewel de kinderbijslag vrij besteedbaar is, komt dit geld blijkbaar deels in een apart potje terecht, en alleen voor bepaalde doelen wordt aangesproken. Er wordt dus geen integrale afweging gemaakt van de kosten en de baten van

alle mogelijke bestedingsrichtingen.

Een ander voorbeeld is de besteding van buitenkansjes, geld dat komt 'aanwaaien' in de vorm van een bonus of een prijs: dit geld wordt gemakkelijker uitgegeven dan het salaris. 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 staat bekend onder de Engelse naam *mental accounting*, hetgeen potjesdenken betekent.

Ook bedrijven en overheden doen

aan potjesdenken. Een mooi voorbeeld zijn de gemeenten die hun aandelen in nutsbedrijven ten gelde hebben gemaakt, en nu hun burgers uitnodigen te bedenken wat er met de opbrengst moet worden gedaan. Dat zou met belastinggeld nooit gebeuren. Door de aandelenverkoop is de gemeente niets rijker geworden, maar doordat het geld is overgeheveld van het potje aandelen naar het potje contentant, brandt het de bestuurders in eens in de zak.

Evengoed worden inkomsten uit een algemene uitkering gemakkelijker besteed dan eigen belastinginkomsten. Dit is het zogeheten flypaper-effect, iets waarnaar veel onderzoek is gedaan. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van de gemeentelijke uitgaven. De algemene uitkering uit het gemeentefonds legt een bodem onder de lokale overheidsbestedingen. Dit bedrag wordt in elk geval uitgegeven. Stijgt de algemene uitkering, dan wordt het extra geld grotendeels uitgegeven, of men nu op nieuwe bestedingen zat te wachten of niet. Aan de algemene uitkering hangt als het ware een labeltje dat zegt dat het bestemd is voor uitgaven. Als extra bestedingen daarentegen alleen mogelijk zijn door de belastingen te verhogen, wordt eerst extra goed afgewogen of die extra voorzieningen dat belastinggeld wel waard zijn.

De *mental accounting*-theorie voorspelt dus dat vergroting van het decentrale belastinggebied ten koste van de algemene uitkering, de afweging tussen uitgaven en belastingopbrengst zal verbeteren. Belastinggeld wordt minder gemakkelijk uitgegeven dan de algemene uitkering. Uit de *mental accounting*-theorie volgt dat de afweging tussen voorzieningen en lastendruk optimaal is als alle lokale voorzieningen uit lokale belastingen worden gefinancierd. Om die situatie te bereiken zou het lokale belastinggebied fors moeten worden vergroot.

Hoe groot moet het lokale belastinggebied zijn?

Moet het lokale belastinggebied dan worden uitgebreid? Dat is nog maar de vraag. Het argument van de betere decentrale afweging veronderstelt enerzijds het bestaan van lokale verschillen

in de vraag naar de hoeveelheid overheidsdiensten, en anderzijds de acceptatie door de burger van de resulterende verschillen in belastingdruk. Dat de inwoners van de ene gemeente meer lokale voorzieningen verlangen dan de inwoners van de andere gemeente lijkt moeilijk te bestrijden. Zo is men bijvoorbeeld in dorpsgemeenschappen gewend om in de eerste plaats een beroep te doen op de onderlinge netwerken, en pas als het niet anders kan op de overheid. Vergelijk dat eens met de grote steden, waar de gemeente geacht wordt bijna overal zorg voor te dragen.

Of verschillen in lokale lasten wel worden geaccepteerd, is veel minder zeker. Publicaties met lasten-ranglijsten kunnen doorgaans rekenen op overdadige media-aandacht, waarbij de nadruk ligt op de verschillen tussen gemeenten. Ongewild doen we daar zelf aan mee, met het Belastingoverzicht Grote Gemeenten en de COELO-Atlas. Het is ook opvallend hoeveel aandacht de Tweede Kamer besteedt aan de lokale lasten. Het detail wordt hierbij niet geschuwd. Het is niet ongewoon dat de minister wordt gevraagd of hij wel weet dat gemeente x de OZB-tarieven met y procent heeft verhoogd, en wat hij hiertegen denkt te gaan doen. Ook de lokale lasten voor langkampeerders, onzelfstandig wonenden, ouderen en minima hebben de volle aandacht van onze nationale volksvertegenwoordigers, niettegenstaande het feit dat zij hier eigenlijk helemaal niet over gaan. Belangengroepen als de Vereniging Eigen Huis tonen eveneens een opvallend wantrouwen tegen de lokale belastingen. Tegen deze achtergrond is het te begrijpen dat sommige gemeentebestuurders deze belastingen liever kwijt dan rijk zijn.

Onder dergelijke omstandigheden heeft het weinig zin de omvang van het decentrale belastinggebied te vergroten. Als we in Nederland kennelijk toch overal ongeveer dezelfde belastingdruk willen, zou een vergroting van het decentrale belastinggebied niet tot een betere afweging leiden, omdat dat nu eenmaal grotere verschillen impliceert. Afschaffing lijkt echter evenmin verstandig, zoals ik hopelijk duidelijk heb gemaakt. De status quo op het gebied van de decentrale belastingen lijkt al met al zo gek nog niet.

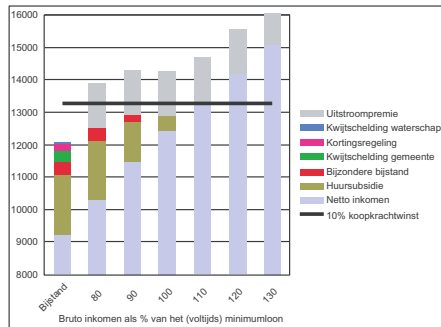
Armoedeval

Toch is die status quo onder vuur komen te liggen, nu de VVD het plan heeft gelanceerd de OZB af te schaffen. Bij de presentatie van het VVD-verkiezingsprogramma waarvan dit een onderdeel is, werd als één van de belangrijkste voordelen genoemd dat op deze wijze de armoedeval zou worden aangepakt. De armoedeval heeft betrekking op het verschijnsel dat werk voor veel uitkeringsontvangers niet loont, omdat ze door hun inkomensstijging ineens geen recht meer hebben op bijvoorbeeld kwijtschelding van de OZB. De armoedeval is een serieus probleem, en een ieder die daarvoor een oplossing aandraagt verdient hulde. De vraag is echter of afschaffing van de OZB inderdaad een oplossing is voor de armoedeval.

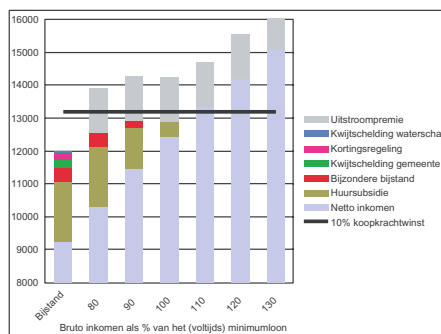
Gelukkig is het niet moeilijk hier achter te komen. COELO heeft een CD-ROM ontwikkeld waarmee gemeenten hun eigen armoedeval in de gaten kunnen houden (LOKOSIM). Hiermee kunnen zowel landelijke als gemeentelijke regelingen, bedragen en tarieven worden veranderd, waarna de gevolgen voor de koopkracht en de armoedeval automatisch op het scherm komen. Voor één van de gemeenten die hierop een abonnement heeft, zijn uit LOKOSIM twee plaatjes gekopieerd: één voor en één na afschaffing van de OZB. Het verschil hiertussen is de verkleining van de armoedeval door het VVD-plan. Hoewel de armoedeval er in elke gemeente anders uitziet, gaat het volgende op voor elke gemeente in Nederland.

De figuren op blz. 8 tonen de koopkracht van een alleenstaande. De linker kolom heeft betrekking op iemand met een uitkering op bijstandsniveau, de kolommen daarnaast laten zien wat de koopkracht wordt als deze persoon gaat werken tegen diverse loonniveaus. Omdat werken geld kost (reiskosten, kleding, kinderopvang) is met de horizontale zwarte lijn aangegeven wanneer de koopkracht tien procent hoger ligt dan met een uitkering, voor minder willen maar weinig mensen aan de slag. Uit de figuren blijkt dat werkaanvaarding tegen een inkomen rond het wettelijk minimumloon financieel alleen aantrekkelijk is door de uitstroompremie die het eerste jaar na het verla-

Voor afschaffing van de OZB



Na afschaffing van de OZB



ten van de uitkering wordt verleend. Deze premie is het tweede jaar al veel lager, en verdwijnt na het derde jaar geheel. Of mensen zich door deze premie tot werk laten verleiden is nog maar de vraag.

Wat gebeurt er nu als de OZB wordt afgeschaft? Wie scherpe ogen heeft, ziet dat het groene blokje kwijtschelding iets kleiner wordt als de OZB verdwijnt. Op het grote geheel is dit echter een verwaarloosbaar effect. Dat is niet verwonderlijk, de armoedeval wordt namelijk niet in de eerste plaats veroorzaakt door gemeentelijke regelingen, maar door het Rijk: de huursubsidie, de loon- en inkomstenbelasting en de sociale premies zijn de grootste boosdoeners.

Wat zou er gebeuren als de OZB werd afgeschaft? De armoedeval blijft een probleem. Gemeenten kunnen niet langer extra voorzieningen bieden door de belasting te verhogen. Gemeenten met kostenposten die niet voldoende via de algemene uitkering worden gecompenseerd, verpauperen of moeten schuilen bij artikel 12. En, misschien wel het belangrijkste: gemeenten zijn niet meer verantwoordelijk voor hun uitgavniveau. Dat

prykkelt niet tot efficiënt beleid. Raakt de gemeente in financiële problemen? Dat komt dan doordat het Rijk te weinig geld geeft. Brokkelen de lokale voorzieningen af? Dan is dat de schuld van 'Den Haag'. Nee, mevrouw, daar kunnen wij niets aan doen. Schrijf uw kamerlid maar dat we meer geld nodig hebben. De gevolgen voor de overheidsuitgaven en de lastendruk laten zich raden.

Waarom al die heisa?

Het zal duidelijk zijn: afschaffing van het gemeentelijke belastinggebied is een slecht idee, en alle heisa over de lokale lasten is misplaatst. Rest de vraag waar die heisa dan steeds vandaan komt. Ik heb hiervoor twee verklaringen: het Sinterklaas-effect en de heimelijke heffingen van de Rijksbelastingdienst.

Eerst het Sinterklaas-effect. Waarom houden kamerleden zich toch zo graag bezig met de lokale lasten? Terwijl alom de roep klinkt om meer debat op hoofdlijnen, houden de geachte afgevaardigden zich niet alleen met allerlei details bezig, in het geval van de lokale lasten zijn het ook nog eens details waar ze eenvoudigweg niet over gaan.

Deze vraag is niet gemakkelijk te beantwoorden, maar ik denk dat het iets te maken heeft met juist het feit dat de Tweede Kamer niet over de gemeentelijke belastingen gaat. Ferme uitspraken kosten de Kamer dus ook geen geld. Tegelijkertijd is het een onderwerp waarmee men aan de achterban kan laten zien dat men de belangen van de gewone burger scherp in het vizier heeft. Kom daar eens om bij taaie dossiers als de JSF of de WAO. Dat lijkt een beetje op de manier waarop de goede Sint zich zonder zelf ooit een cent uit te hoeven geven een plek heeft verworven in menig kinderhart. We zouden het ook parlementair escapisme kunnen noemen.

Dit verklaart nog niet dat alle media-aandacht zich op gemeentebelastingen richt, terwijl we gezien hebben dat die in het niet vallen bij de rijksbelastingen, die bovendien sterker stijgen. Ik denk dat dit komt door de heimelijke inning van het leeuwendeel van de rijksbelastingen. Wie beseft dat hij belasting betaalt bij de aanschaf van

een halfje wit? BTW, loonbelasting, accijnzen, het Rijk haalt zijn geld grotendeels binnen via indirecte heffingen, die daardoor weinig weerstand oproepen. Gemeenten heffen daarentegen op aanslag. Belasting betalen is dan een bewuste daad. Hierdoor konden de gemeentelijke belastingen uitgroeien tot nationale bliksemaffeider.

Het Rijk maakt hiervan gebruik door strategisch te labelen. Een mooi voorbeeld is de recente hertaxatie, waardoor de waarde van onroerende zaken explodeerde. Gemeenten werden met hel en verdoemenis bedreigd om de OZB-tarieven evenredig te verlagen, hetgeen braaf is gedaan. Maar wat doet het Rijk? Wordt het BTW-tarief verlaagd als de consumentenprijzen stijgen? Of de tarieven van de inkomstenbelasting, als de lonen omhoog gaan? Niet dat ik weet. Nee, men laat de belastingopbrengst gewoon oplopen, spreekt van meevallers, en maakt ruzie over de besteding ervan. Zouden gemeenten dit doen, dan heet dat geen meevaller maar lastenverzwaring. Dat heet labelen. Zo wordt de zwarte piet aan de gemeenten gegeven, en die pakken hem aan.

Dat laatste is eigenlijk verbazingwekkend. Gemeenten hebben immers uitstekende argumenten om hun positie te verdedigen. In plaats van een zelfbewuste houding en het terugspelen van de Zwarte Piet, overheerst echter een defensieve houding, die soms overgaat in regelrecht defaultisme. Als het gemeentelijke belastinggebied ooit nog eens zou worden afgeschaft, hebben gemeenten dat ook deels aan zichzelf te danken. Laten we hopen dat het zo ver niet komt.

Dit artikel is een bewerking van de inleiding die de auteur hield op de VNG-Belastingconferentie van 9 en 10 april 2002 te Veldhoven.

Noten

- 1 Bron voor de cijfers uit deze en de volgende alinea: M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2002*, VNG-Uitgeverij, 2002 (ook digitaal beschikbaar via www.wozinformatie.nl).
- 2 Voor meer over potjesdenken wordt verwezen naar M.A. Allers, 'Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie', *COELO-rapport 00-7*, 2000 (in digitale versie te vinden op www.coeo.nl).