

Verschillen in gemeentelijke belastingdruk: schandaal of lokale

Gaat een hoge lastendruk niet samen met een hoog voorzieningenniveau, dan is er sprake van een politiek ongewenste situatie. Kennelijk hebben sommige gemeenten meer geld nodig om een bepaald voorzieningenniveau te handhaven dan andere. Dit zou het gevolg kunnen zijn van onbeïnvloedbare kostenverschillen, die niet (geheel) door de algemene uitkering uit het Gemeentefonds worden gecompenseerd, een gebrekkige efficiency.

De vraag of een hoge belastingdruk samengaat met een hoog voorzieningenniveau is nooit bevredigend beantwoord, omdat voorzieningenniveaus als gevolg van de grote diversiteit van de gemeentelijke productie niet zinvol in een enkele indicator zijn samen te vatten. De vraag gaat bovendien voorbij aan het feit dat een hoog voorzieningenniveau niet tegen elke prijs gewenst is. Waar het om gaat, is of de burger het voorzieningenniveau krijgt dat hij wil, gegeven het feit dat er – via de gemeentelijke belastingen – voor moet worden betaald. Hoewel de belastingopbrengst slechts zes procent van de totale inkomsten van gemeenten uitmaakt, is er een direct verband met het eigen beleid. Nieuw eigen beleid zal uit de eigen middelen moeten worden gefinancierd, terwijl door bezuinigingen de belastingen kunnen worden verlaagd.

De wensen van burgers worden in beleid vertaald via de gemeentepolitiek. Als de burger door te stemmen de hoogte van het voorzieningenniveau en de bijbehorende belastingdruk kan beïnvloeden, zijn verschillen in lokale belastingdruk eerder een teken dat de lokale politiek werkt dan een reden tot zorg. Is de belastingdruk echter het gevolg van door de burger onbeïnvloedbare factoren (resultierend in een hoog kostenniveau of een ongewenst hoog voorzieningenniveau), dan heeft stem-

In de pers verschijnen regelmatig berichten over de grote verschillen in belastingdruk tussen gemeenten. Hoewel deze verschillen minder groot zijn dan vaak wordt verondersteld, is de vraag gerechtvaardigd wat de oorzaak is van deze verschillen. Doorgaans wordt deze kwestie teruggebracht tot de vraag of de burger wel waar krijgt voor zijn geld. Met andere woorden: is een hoge lastendruk de prijs voor een hoog voorzieningenniveau? In dat geval zijn verschillen in lastendruk kennelijk een gevolg van verschillen in lokale voorkeuren. Dit zou het bestaan van een eigen gemeentelijke belastinggebied rechtvaardigen.

DR. M.A. ALLERS, PROF. DR. J. DE HAAN en PROF. DR. C.G.M. STERKS
De auteurs zijn verbonden aan de Economische Faculteit van de Rijksuniversiteit Groningen; Allers en Sterks zijn tevens aan het COELO verbonden

men wat dit betreft geen zin, en kan de vraag worden gesteld naar de legitimiteit van de lokale politiek en van het gemeentelijke belastinggebied. Het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) heeft daarom onderzocht of de gemeentelijke belastingdruk, gedefinieerd als opbrengst per inwoner, samenhangt met de lokale politieke voorkeuren.* Omdat de gemeentelijke belastingopbrengst voor 95% van de OZB afkomstig is, beperkt het onderzoek zich tot deze belasting.

Een goed werkend democratisch systeem garandeert nog niet dat de kiezer de belastingdruk krijgt die hij wil. Uit de literatuur zijn verschillende vormen bekend van belastingillusie, die maken dat de burger een (systematisch) vertekend beeld heeft van de hoogte van de belastingdruk. Wordt bijvoorbeeld de belastingdruk systematisch te laag geschat, dan zal de feitelijke belastingdruk de gewenste overstijgen. Daarom is ook de aanwezigheid van verschillende vormen van illusie onderzocht.

Naast politieke kleur kunnen meer factoren invloed uitoefenen op de hoogte van de gemeentelijke belastingdruk. Om te voorkomen dat de invloed van deze factoren abusievelijk aan politieke variabelen wordt toegeschreven, dienen zij zoveel mogelijk in de analyse te worden meegenomen. Wanneer linkse gemeenten bijvoorbeeld een zwakke sociale structuur hebben en hiervoor onvoldoende worden gecompenseerd via het Gemeentefonds, wordt een hoge belastingdruk in die gemeenten anders ten onrechte aan politieke factoren toegeschreven. Het onderzoek richt zich dus op een breed scala van mogelijke determinanten van de lokale belastingdruk.

In 1994 zijn in de meeste gemeenten raadsverkiezingen gehouden. Het is niet waarschijnlijk dat de nieuwe colleges of gemeenteraden al in 1995 hun stempel op de gemeentebegroting hebben kunnen zetten. In 1997 is de nieuwe Financiële-verhoudingswet ingevoerd, en is tevens de Wet WOZ in praktijk gebracht. Beide leveren de no-

lastingdruk: democratie?

dige complicaties. Het onderzoek richt zich daarom op het jaar 1996. Door middel van meervoudige regressie-analyse is het verband nagegaan tussen de OZB-opbrengst per inwoner (de belastingdruk) en de onderzoeksvariabelen. Al snel bleken de vier grote gemeenten en de vijf waddegemeenten een sterk afwijkend beeld te vertonen. Dit is niet verwonderlijk: zij wijken wat inkomsten (hoge algemene uitkering) betreft, uitgaven (hoge kosten) en belastinggrondslag sterk af van de rest van Nederland. Er is daarom voor gekozen de vier grote gemeenten en de waddegemeenten verder buiten het onderzoek te laten.

Politieke kleur kan op twee manieren het beleid beïnvloeden: via de raad en via het college. Het college maakt als 'dagelijks bestuur' van de gemeente grotendeels het beleid, maar heeft goedkeuring nodig van de raad en – om de vier jaar – van het electoraat. Het is daarom denkbaar dat het college afwijkt van de eigen voorkeur, voor zover die verschilt van die van de raad en het electoraat (die laatste twee zijn per definitie gelijk). De gemeenteraad heeft formeel het laatste woord, maar er zijn ontwikkelingen die er op lijken te wijzen dat de macht van het college de laatste jaren is toegenomen, waardoor de raad meer in een toezichtsrol is terechtgekomen. Het is dus interessant om na te gaan hoe de machtsverhouding in de praktijk ligt.

Het blijkt dat de politieke kleur van de gemeenteraad inderdaad van invloed is op de belastingdruk: hoe linkser de raad hoe hoger de druk. Ook de kleur van het college is van belang: als het college linkser is dan de raad, is de belastingdruk hoger. De burgemeester is



hier als *niet-gekozene* buiten beschouwing ge-

laten. Het college houdt echter sterk rekening met de voorkeuren van de raad: het komt de raad, gemiddeld genomen, voor een kleine 80 procent tegemoet. Wethouders kijken kennelijk goed naar de preferenties van het electoraat, en voegen daar een bescheiden eigen accent aan toe.

Kijken we naar de verschillende (grote) partijen in de raad, dan blijken PvdA en D66 een voorkeur te hebben voor een hogere belastingdruk, terwijl het CDA kiest voor lage lasten. Opvallend is dat het aandeel van de VVD in de gemeenteraad niet van invloed is op de belastingdruk. Voor het college ligt dat anders: de belastingdruk is lager naarmate CDA en VVD sterker zijn vertegenwoordigd, en hoger naarmate PvdA en D66 meer wethouders hebben.

Ook niet-politieke factoren blijken van invloed op de belastingdruk. Voor elke gulden die de algemene uitkering hoger is, ligt de OZB-opbrengst een dubbeltje hoger. In het onderzoeksjaar 1996 hield

de gemeentelijke belasting-opbrengst is voor 95% afkomstig van de OZB

de algemene uitkering nog weinig rekening met kosten die samenhangen met onder meer de gemeentelijke centrumfunctie en een zwakke sociale structuur. Het verschil tussen de ontvangen algemene uitkering en de fictieve uitkering die ontvangen zou zijn als het nieuwe verdeelsysteem (exclusief inkomstenmaatstaf) al had gegolden, is een maatstaf voor de scheefheid van de oude verdeling. Gemeenten die volgens de nieuwe inzichten in 1996 te weinig ontvingen (voordeelgemeenten), hebben inderdaad een hogere belastingdruk. Voor elke gulden die ze tekort kwamen, werd 15 cent extra belasting geheven. De scheefheid van de verdeling van de algemene uitkering werd dus grotendeels gecompenseerd door lagere uitgaven. Deze uitkomst geeft steun aan de opvatting dat in de nieuwe Financiële-verhoudingswet beter rekening wordt gehouden met de behoeftverschillen tussen gemeenten dan de oude.

Zoals verwacht, kennen gemeenten zonder rioolrecht een hogere OZB-

opbrengst per inwoner. Ook de artikel 12-status gaat samen met een hogere belastingdruk. Opvallend is de toename van de belastingdruk met het aantal inwoners: per duizend inwoners extra ligt de OZB-opbrengst per hoofd twee kwartjes hoger. Mogelijk is hierop van invloed het feit dat bestuurders in grotere gemeenten minder snel door de burger worden aangesproken. De mate van stedelijkheid (omgevingsadressendichtheid) speelt geen rol. Naarmate de inwoners gemiddeld een hoger inkomen hebben en over een groter vermogen beschikken, ligt ook de belastingdruk wat hoger. Dat is niet zo vreemd; ook de consumptie van niet-collectieve goederen en diensten neemt doorgaans toe met de welvaart.

Omdat inkomen en vermogen al in de regressievergelijking zijn opgenomen, zou de omvang van de feitelijke belastinggrondslag geen rol meer mogen spelen. De belastingaanslag moet worden betaald uit het inkomen of eventueel uit het vermogen: de waarde van onroerende zaken dient slechts als middel om binnen de gemeente de lasten te verdelen. In de praktijk blijken belastingexport en belastingillusie er echter toe leiden dat de belastinggrondslag wel degelijk een rol speelt.

Bij het vergelijken van de lokale lasten tussen gemeenten, bijvoorbeeld aan de hand van de *Consumentengids*, wordt vaak het tarief en niet de gemiddelde opbrengst per inwoner of huishouden beschouwd. In dat geval kan een positief verband worden verwacht tussen belastinggrondslag en belastingdruk. Met een hoge grondslag kan een hoge opbrengst worden gerealiseerd zonder met het tarief uit de toon te vallen. Als de waarde van woningen per inwoner f 1000 hoger is, blijkt de belastingdruk 38 cent hoger te zijn. Het verband is echter statistisch niet sterk. Dit wijst op een lichte mate van belastingillusie. Als de waarde van woningen f 5000 hoger is, ligt de belastingdruk zo'n f 1,90 hoger ($0,38 * 5$). Het gemiddelde OZB-tarief bedroeg in 1996 f 15,36. De illusie-factor bedraagt voor woningen dus zo'n 12%

(1,90 als percentage van 15,36). Bij 100% illusie zouden twee gemeenten die alleen van elkaar verschillen in de per capita waarde van onroerende zaken dezelfde tarieven hanteren; verschillen in waarde vertalen zich dan volledig in verschillen in belastingdruk.

Verder is er een sterk verband tussen het kwadraat van de waarde van niet-woningen en de belastingdruk. Dit is niet verbazingwekkend. In gemeenten met veel zakelijk onroerend goed is de belastingprijs voor de meeste kiezers immers lager, door afwenteling op niet-inwoners (belastingexport). Van een extra gulden belastingopbrengst wordt een kleiner deel door de gemiddelde kiezer zelf betaald. Het is dan rationeel om voor hogere belastingtarieven te kiezen.

Ook in buitenlands onderzoek is een dergelijk verband gevonden. Het feit dat dit effect zichtbaar is naast dat van politieke kleur, geeft aan dat politici hiermee – al dan niet bewust – rekening houden. Het gevonden export-effect

blijkt vooral sterk in gemeenten met een meer dan gemiddelde per capita waarde van niet-woningen (kwadratisch verband). Dit zou kunnen samenhangen met het feit dat juist die gemeenten veel bedrijfsterreinen of grootschalige industrie kennen, waarvan een groot deel in handen is van niet-ingezetenen.

Ten slotte valt op dat de belastingdruk toeneemt naarmate meer huishoudens huursubsidie ontvangen. Huurders betalen alleen de gebruikersheffing zelf; de eigenarenheffing wordt in principe in de huur verrekend. Gemiddeld ontving in 1996 29 procent van de huurders huursubsidie. Voor deze groep wordt – afhankelijk van het inkomen – globaal tussen de 55 en de 100 procent van de in de huur doorberekende eigenarenheffing door huursubsidie gecompenseerd. In feite wordt een deel van de be-

waar het om gaat, is of de burger het voorzieningenniveau krijgt dat hij wil



lasting op het Rijk afgewenteld. Dit vertaalt zich in hogere tarieven.

De kernvraag van het onderzoek is hiermee voor een groot deel beantwoord, de politieke kleur van de gemeenteraad is duidelijk van invloed op de belastingdruk. Wethouders gaan desnoods voorbij aan hun eigen voorkeuren om tegemoet te komen aan de voorkeuren van het electoraat. Verhalen over verschillen in belastingdruk tussen gemeenten moeten worden genuanceerd.

Door de ééndimensionale weergave van de politieke samenstelling van raad en college (mate van linksheid) wordt de invloed van de kiezer door dit onderzoek eerder onder- dan overschat. De kiezer zal bovendien, naast de hoogte van de belastingdruk, vermoedelijk ook de samenstelling van de met de opbrengst bekostigde uitgaven kunnen sturen. Hier komt bij dat de aanwezige belastingillusie, voorzover na te gaan, klein is. Dit is belangrijk, omdat belastingillusie leidt tot een ongewenste belastingdruk, ook al worden de voorkeuren van kiezers in beleid omgezet.

Een minder welkome uitkomst van dit onderzoek is het belastingopdrijvende effect van belastingexport, hetzij via huursubsidie, hetzij via het bezit van onroerende zaken door niet-ingezetenen. Dit leidt landelijk gezien tot een suboptimale allocatie. Bij een eventuele verandering van de relatieve limiet, of bijvoorbeeld plannen voor afschaffing van de gebruikersheffing, zou hiermee rekening moeten worden gehouden.

Veranderingen in het eigen beleid van de gemeenten weerspiegelen zich – voorzover zij financiële gevolgen hebben – direct in de lokale belastingdruk. Het feit dat de kiezer op die belastingdruk een duidelijk stempel zet, suggereert dat ook verschillen in het lokale voorzieningenniveau samenhangen met verschillen in lokale voorkeuren. De relatie tussen belastingdruk en voorzieningenniveau is echter geen directe: de efficiëntie van de gemeentelijke apparaten verschilt.

Noot

* M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*. Te bestellen door overmaking van f 30 op rekening 5528794, t.n.v. COELO Groningen, o.v.v. 'rapport 98-1'. ■