

Mental accounting en het decentrale belastinggebied

M.A. Allers*

Samenvatting

Wetenschap en politiek hechten sterk aan de aanwezigheid van een eigen belastinggebied voor gemeenten en provincies, omdat dit een goede afweging tussen de kosten en de baten van overheidsbestedingen waarborgt. Hoe groot het decentrale belastinggebied is, doet er in deze visie weinig toe, zolang het maar omvangrijk genoeg is om een afweging aan de marge te waarborgen. Binnen de economische theorie is de laatste jaren echter een nieuwe stroming opgekomen, die een ander licht werpt op deze materie. Toepassing van de mental accounting theorie op de financiële verhoudingen leidt tot de conclusie dat de decentrale afweging optimaal is wanneer het decentrale belastinggebied de uitgaven aan decentrale voorzieningen die de eigen ingezetenen ten goede komen volledig dekt. Dat ligt ver af van de feitelijke situatie

1 De plaats van het decentrale belastinggebied

1.1 Inleiding

Hoewel diverse commissies er zich al over hebben gebogen, blijft met grote regelmaat de vraag opduiken of het wenselijk is de omvang van het decentrale belastinggebied te vergroten.¹ Dat deze vraag steeds weer kan opkomen komt door de grote discrepantie tussen de feitelijke (kleine) omvang van het decentrale belastinggebied en het grote belang dat aan het decentrale belastinggebied wordt gehecht. Het is zelfs zo dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds door het kabinet als een aanvulling wordt gezien op de eigen inkomsten van gemeenten.² Financiering met eigen inkomsten maakt volgens het kabinet een goede

* Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek verricht in opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen (Allers, 2000b), maar weerspiegelt slechts de opvattingen van de auteur.

¹ Commissie-Christiaanse (1983), Commissie-Haks (1990) en Commissie-De Kam (1992). Op dit moment houdt de Commissie-Boorsma zich bezig met het provinciale belastinggebied.

² Tweede Kamer (1995–1996), p. 11.

M.A. Allers

afweging tussen voorzieningenniveau en lastendruk mogelijk. Met behulp van de algemene uitkering kan hiernaast tussen de verschillende gemeenten verevening plaatsvinden van kosten en draagkracht (belastingcapaciteit). Voor de bekostiging van bepaalde door het rijk opgelegde taken wordt teruggegrepen op specifieke uitkeringen. Met de eigen inkomsten willen politici en beleidsmakers een doelmatige afweging bevorderen, de slagvaardigheid en de zelfstandigheid van het lokale bestuur vergroten en de betrokkenheid van de burger en de democratische controle versterken. Deze uitgangspunten staan in schril contrast met de feitelijke aandelen van eigen inkomsten, algemene uitkering en specifieke uitkeringen in de inkomsten van gemeenten en provincies (tabel 1).³

Niet alle argumenten voor uitbreiding van het decentrale belastinggebied zijn steekhoudend.⁴ Dit artikel behandelt de vraag of de decentrale besluitvorming gebaat is bij vergroting van het belastinggebied van gemeenten en provincies. De traditionele economische theorie beantwoordt deze vraag ontkennend, maar recentere inzichten die tot noch toe in deze discussie geen rol hebben gespeeld leiden tot een bevestigend antwoord.

Tabel 1 Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies, 2000 (%)

	Gemeenten	Provincies
Heffingen en rechten	8,5	0,8
Belastingen	7,9	26,4
Algemene uitkering	36,7	35,3
Specifieke uitkeringen	46,8	37,5

Bron: Tweede Kamer (2000-2001), p. 250.

2.1 Het traditionele economische argument

De welvaartstheorie leert dat de welvaart het hoogst is als economische actoren kosten en baten in vrijheid kunnen afwegen. Hierbij moeten beslissen, betalen en genieten zoveel mogelijk in één hand worden gehouden. Dit kan door decentrale overheden een afweging te laten maken tussen de hoogte van het voorzieningenniveau en de hoogte van de

³ Waterschappen bekostigen wel een groot deel van hun uitgaven uit eigen heffingen. Omdat het hier om functionele overheden met specifieke, nauw omschreven taken gaat, blijven waterschappen hier buiten beschouwing.

⁴ Raad voor de financiële verhoudingen (2000).

belastingdruk.⁵ Een decentraal belastinggebied is dus noodzakelijk. Op basis van deze redenering kan echter niet voor een *vergroting* van het decentrale belastinggebied worden gepleit. Gemeenten en provincies hebben immers al een eigen belastinggebied, zodat extra voorzieningen al tegen extra belastingen moeten worden afgewogen.⁶ Er is echter een alternatieve economische theorie die een relatie kan leggen tussen de financiële verhoudingen en het allocatiegedrag. Volgens deze *mental accounting* theorie laten overheden, bedrijven en gezinshuishoudens hun bestedingen mede afhangen van de *bron* van hun inkomsten. Dit uitgangspunt leidt tot een heel andere kijk op de rol van het decentrale belastinggebied.

Paragraaf 2 zet de hoofdlijnen van de mental accounting theorie uiteen. Paragraaf 3 beschrijft het zogeheten flypaper effect bij de financiën van (lagere) overheden. In paragraaf 4 wordt aan de hand van de theorie van mental accounting een mogelijke verklaring gegeven voor het flypaper effect. De paragrafen 5 en 6 gaan verder in op de consequenties van deze theorie voor de financiële verhoudingen tussen overheden. Paragraaf 7 sluit af met enkele conclusies.

2 Mental accounting

2.1 Prospect theory

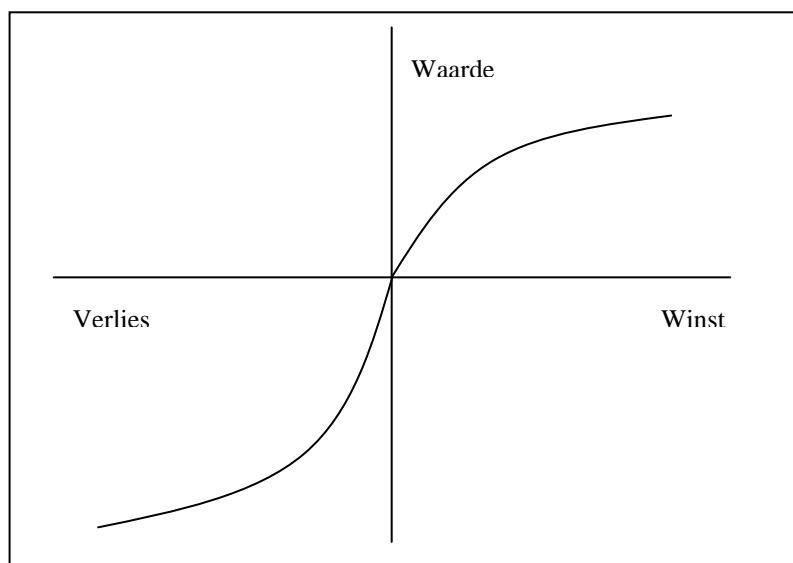
Uit onderzoek van feitelijk keuzegedrag blijkt dat het rationele-keuzemodel van de traditionele economische theorie niet altijd een goede weergave is van de werkelijkheid. Op basis van honderden experimenten ontwikkelden Kahneman en Tversky⁷ de zogeheten prospect theory.

Figuur 1 De waardefunctie van Kahneman en Tversky

⁵ Dit veronderstelt uiteraard een goed werkende democratie, waarin de kiezer invloed kan uitoefenen op de hoogte van de belastingen. Er zijn aanwijzingen dat aan deze voorwaarde bij Nederlandse gemeenten is voldaan. Zie Allers (2000a) en Allers, De Haan en Sterks (2001).

⁶ Uhl (1994, p. 169) en Oates (1998, p. xvi). King (1997) brengt hier overigens tegenin dat bij een klein aandeel van de decentrale belastingen een procentueel grote belastingverhoging nodig is voor een bescheiden beleidsintensivering.

⁷ Kahneman en Tversky (1979).



Uitkomsten van alternatieven worden volgens deze theorie beoordeeld in termen van winst en verlies in plaats van in absolute welvaarts- of nutsniveaus. Het referentiepunt is doorgaans de uitgangssituatie. Een verbetering van die situatie wordt gezien als winst, een verslechtering als verlies. Het referentiepunt wordt echter beïnvloed door de manier waarop de keuze wordt geformuleerd, en door de bestaande verwachtingen. Zo kan een tegenvallende winst als een verlies worden ervaren.

Van fundamenteel belang is dat de prospect theory de waarde van alternatieven afleidt uit *veranderingen* in bezit of welzijn, en niet uit niveaus. Het menselijke waarnemingsvermogen is gericht op het beoordelen van veranderingen. Of bijvoorbeeld iets als warm of koud wordt beschouwd, hangt af van de temperatuur waaraan men zich heeft aangepast. Hetzelfde geldt voor niet-zintuiglijke eigenschappen als rijkdom en gezondheid. Wat voor de één rijkdom is, is voor de ander armoede. Een hoger inkomen leidt aanvankelijk tot een hoger welzijn, maar na verloop van tijd treedt gewenning op en treden nieuwe verlangens op de voorgrond.

Verder veronderstelt de prospect theory dat het effect van een verandering niet recht evenredig is met de grootte van die verandering. Zo lijkt het verschil tussen een winst van 100 of van 200 groter dan het verschil tussen een winst van 1000 of van 1100. Een laatste belangrijk aspect van de prospect theory is dat verliezen zwaarder wegen dan winsten. Een ander leidt tot een waardefunctie als in figuur 1. In overeenstemming met het voorgaande wordt waarde hier gemeten aan winst of verlies, is de waardefunctie concaaf voor winst en convex voor verlies, en steiler voor verlies dan voor winst.

Op basis van de prospect theory is door Thaler⁸ en anderen het idee van *mental accounting* uitgewerkt. Mental accounting beschrijft de manier waarop individuen, huishoudens en organisaties financiële transacties organiseren, ervaren en interpreteren. Mental accounting wijkt af van de standaard micro-economische theorie, die er van uitgaat dat een gulden nooit iets anders is dan een gulden, ongeacht de herkomst en de omvang van het bedrag waarvan hij deel uitmaakt. Geld is in deze visie niets anders dan een “vloeibaar” transactiemiddel. Verder gaat de standaardtheorie er van uit dat een extra gulden wordt uitgegeven aan datgene wat de eigenaar het hoogste nut oplevert. Elke mogelijke bestedingswijze wordt in overweging genomen, en de beste gekozen. De voor ons doel meest belangrijke verschijnselen die tot mental accounting worden gerekend zijn labeling en verliesaversie.

2.2 Labeling

Mental accounting gaat uit van het idee dat inkomsten worden gegroepeerd in categorieën (bijvoorbeeld reguliere inkomsten, incidentele meevallers, enz.), uitgaven in budgetten (zoals lopende uitgaven en huisvesting) en vermogen in rekeningen (kasgeld, spaarrekening, onroerend goed). Geld wordt met andere woorden *gelabeld*, en het label is mede bepalend voor wat er mee wordt gedaan. Inkomsten uit incidentele meevallers (belastingteruggave, een prijs in de loterij) worden gemakkelijker uitgegeven dan reguliere inkomsten, maar dat hangt mede af van de omvang van de bedragen.

Shefrin en Thaler delen het vermogen van huishoudens toe aan vier soorten rekeningen: een met direct beschikbare liquide middelen (kas, giro), een met spaarrekeningen, aandelen en soortgelijke snel beschikbare middelen, een met de overwaarde van de woning en een met toekomstig inkomen.⁹ Zij stellen dat de mate waarin een toeneming van het vermogen wordt uitgegeven afhangt van de rekening waarop deze toeneming is geboekt. Extra geld in kas wordt doorgaans geheel uitgegeven, extra geld in de rekening “toekomstig inkomen” helemaal niet. De andere categorieën zitten daar tussenin. Met deze vuistregel beschermen mensen zich tegen te hoge uitgaven, die tot een bankroet zouden kunnen leiden. De standaard micro-economische theorie gaat er daarentegen van uit dat er geen verschil bestaat tussen vermogenscategorieën, en dat ook toekomstig inkomen wordt betrokken bij de huidige

⁸ Onder andere Thaler (1990) en (1999).

⁹ Shefrin en Thaler (1988).

M.A. Allers

bestedingsbeslissingen (life-cycle theorie).¹⁰ Dit veronderstelt uiteraard wel veel (toekomst)kennis.

Empirisch onderzoek bevestigt de stelling dat de rekening waarop inkomsten worden “geboekt” van belang is voor de mate waarin gelden worden besteed. Uit onderzoek van Hatsopoulos *et al.* blijkt bijvoorbeeld dat koerswinsten op aandelenbeleggingen maar een beperkt effect hebben op de consumptie, maar dat als aandeelhouders bij bedrijfsovernames contanten ontvangen de consumptie wel aanmerkelijk stijgt.¹¹ In het eerste geval worden de inkomsten kennelijk op de “beleggingsrekening” geboekt, in het laatste geval als lopende inkomsten.

Niet alleen de bron, ook de grootte van geldbedragen is van belang voor de manier waarop inkomsten worden geboekt. Israëliëse gezinnen die na de Tweede Wereldoorlog een groot bedrag (ongeveer twee derde van het jaarinkomen) aan *Wiedergutmachung* ontvingen van Duitsland besteedden daarvan nog geen kwart, terwijl gezinnen die kleine bedragen ontvingen (zo’n 7 procent van het jaarinkomen) dit bedrag gemiddeld twee keer uitgaven.¹² Onderzoek naar de besteding van erfenissen en schenkingen in de Verenigde Staten bevestigt dat van grote bedragen significant meer wordt gespaard dan van kleine bedragen.¹³ Dit is precies wat de mental accounting theorie voorspelt. Kleine bedragen worden ervaren als lopende inkomsten, en dus uitgegeven. Grote bedragen worden als vermogen gezien, en deels gespaard.

Niet alleen het deel van de inkomsten dat wordt besteed, ook de bestedings*richting* hangt af van de oorsprong van inkomsten. Kooreman ontdekte bijvoorbeeld dat ouders hun uitgaven aan kinderkleding sterker verhogen na een stijging van de kinderbijslag dan na een even grote

¹⁰ De life-cycle theorie gaat er kort samengevat van uit dat de consumptie gelijk is aan de uitkering van de lijfrente die gekocht kan worden met de netto contante waarde van alle bezittingen, waaronder huidig inkomen, vermogen en toekomstig inkomen.

¹¹ Hatsopoulos, Krugman en Poterba (1989), aangehaald door Thaler (1999).

¹² Landsberger (1966).

¹³ Keeler, James en Abdel-Ghany (1985).

stijging in hun inkomen.¹⁴ Inkomsten uit kinderbijslag worden onbewust gelabeld voor bepaalde bestedingsdoelen.¹⁵

Ook bedrijven besteden geld uit verschillende bronnen op verschillende wijze. Uit onderzoek van Blanchard, Lopez-de-Silanes en Shleifer blijkt bijvoorbeeld dat managers van (Amerikaanse) bedrijven die grote bedragen (ten minste drie keer de jaaromzet) ontvingen ten gevolge van succesvolle *lawsuits* dit geld voor een groot deel gebruikten om overnames te doen en om zichzelf te belonen.¹⁶ Verder blijkt uit diverse onderzoeken dat er een sterk verband bestaat tussen bedrijfsinvesteringen en de kasstroom van bedrijven. Ook dit wijst op labeling. Immers, een goede investering is een goede investering, en volgens de traditionele theorie zou het niet uit mogen maken of daarvoor nu geleend moet worden of niet.¹⁷

2.3 Verliesaversie en de dominantie van de status quo

De helling van de waardefunctie van Kahneman en Tversky (figuur 1) verandert abrupt bij de oorsprong. Dit geeft aan dat verlies een sterkere indruk maakt dan winst. Het verlies van een bepaald bedrag maakt ongelukkiger dan dat een winst van dezelfde omvang gelukkiger maakt. Dit wordt verliesaversie genoemd.¹⁸ De waardefunctie loopt voor (beperkte) verliezen ongeveer twee keer zo stijl als voor (kleine) winsten.¹⁹ Een gevolg van verliesaversie is de zogenoemde *status quo bias*. Doordat de verliezen die met enige verandering samenhangen sterker wegen dan de winst van verandering, is er een natuurlijke neiging alles bij het oude te laten. Pas als er flink voordeel te behalen valt kiest men voor verandering.

¹⁴ Kooreman (2000).

¹⁵ Het zou interessant zijn te onderzoeken of iets dergelijks voor vakantiegeld opgaat. Omdat het doorgaans om grotere bedragen gaat is het ook denkbaar dat dit geld deels wordt gespaard. Banken roepen in de periode dat vakantiegeld wordt uitgekeerd (mei) via gerichte advertenties en folders op het vakantiegeld op een spaarrekening te zetten.

¹⁶ Blanchard, Lopez-de -Silanes en Shleifer (1994).

¹⁷ Kaplan en Zingales (1997).

¹⁸ Niet te verwarren met risico-aversie, een begrip dat deel uitmaakt van de standaard-theorie. Ook in de standaard-theorie telt een verlies zwaarder dan een even grote winst, doordat sprake is van afnemende meeropbrengsten. Deze meeropbrengsten nemen echter gradueel af, afhankelijk van de *hoeveelheid* die men bezit, en niet van de *verandering* in deze hoeveelheid. Bij verliesaversie gaat het om een abrupte overgang van verlies naar winst: de helling van de waardecurve verandert abrupt in de oorsprong (figuur 1).

¹⁹ Tversky en Kahneman (1991).

M.A. Allers

Dit verklaart bijvoorbeeld waarom overheden huiverig zijn meevallers meteen te vertalen in lagere belastingen. Een belastingverlaging wordt door de burger gewaardeerd, maar een belastingverhoging roept veel weerstand op. De politieke kosten van belastingverhoging zijn daardoor groter dan de politieke winst van belastingverlaging. Het is dus aantrekkelijk de belastingtarieven bij meevallers (voorlopig) op peil te houden.

Door de dominantie van de status quo is het mogelijk een afweging te beïnvloeden door één van de alternatieven als status quo te presenteren (*framing*). Wat precies de status quo is, hangt soms immers af van de formulering van de vraagstelling. Een voorbeeld kan dit wellicht verduidelijken. Bij een vergroting van de belastinggrondslag van de loon- en inkomstenbelasting en de BTW door economische groei worden niet automatisch de belastingtarieven verlaagd. De status quo wordt bepaald door de bestaande *tarieven*. Stijgt de grondslag van de OZB door herwaardering, dan wordt de status quo veelal gevormd door de *belastingopbrengst*: gemeenten worden geacht de tarieven neerwaarts bij te stellen. Dit zal mede een gevolg zijn van de politieke discussie over dit onderwerp, en van een geslaagde poging tot *framing* van de rijksoverheid: hogere belastingopbrengsten heten een meevaller als ze bij het rijk terecht komen, en lastenverzwaring als het om lagere overheden gaat.²⁰

3 Het flypaper effect

Als huishoudens en bedrijven aan labeling doen, zou het vreemd zijn als overheden hiervoor immuun zouden zijn. Dit is vermoedelijk dan ook niet het geval. Een bekend verschijnsel in de overheidsfinanciën is het *flypaper effect*. Dit kan verschillende vormen aannemen, die stuk voor stuk indruisen tegen de traditionele economische theorie, en die goed zijn te verklaren met de theorie van mental accounting.

3.1 Traditionele theorie

De traditionele economische theorie gaat er van uit dat de uitgaven van een decentrale bestuursseenheid afhangen van de lokale preferenties en het lokale inkomen. Dit inkomen

²⁰ Een ander geslaagd geval van framing, waarbij gebruik wordt gemaakt van verliesaversie, is de Postcodeloterij. Door alle postcodes ongevraagd als loten te gebruiken wordt een mogelijke winst van een groot bedrag bij deelname gepresenteerd als een dreigend groot verlies dat men kan oplopen door niet deel te nemen. Dit stimuleert participatie om defensieve redenen.

bestaat uit de privé-inkomens van de inwoners, en uit de algemene uitkering die van de centrale overheid wordt ontvangen. Hoe het inkomen over deze bronnen is verdeeld is niet van belang. Gegeven inkomen en preferenties wordt gekozen voor een bepaald niveau van lokale uitgaven, en dit wordt bekostigd door de belastingopbrengst zo hoog vast te stellen dat de gewenste uitgaven uit de algemene uitkering en de belastinginkomsten kunnen worden betaald. Veranderingen in de hoogte van de algemene uitkering hebben geen invloed op de hoogte van de lokale overheidsbestedingen, gegeven het niveau van de rijksuitgaven. In dit geval betekent een lagere algemene uitkering immers lagere rijksbelastingen en derhalve een hoger netto particulier inkomen.

3.2 Soorten flypaper

Het flypaper effect is een empirisch verschijnsel dat niet te verzoenen is met dit traditionele inzicht. Het flypaper effect kent verschillende verschijningsvormen. De bekendste is dat een verhoging van de uitkeringen die van andere overheidslagen worden ontvangen tot hogere lokale uitgaven leiden dan een even grote verhoging van de lokale inkomens. Een andere vorm van het flypaper effect treedt op als een vergroting van de grondslag van een decentrale belasting, bijvoorbeeld door herwaardering van onroerende zaken, tot een hogere belastingopbrengst leidt. Verder is wel geconstateerd dat rente en aflossing die niet meer betaald hoeft te worden omdat een lening geheel is afgelost soms als een soort “inkomstenbron” wordt gezien, waarvoor een besteding wordt gezocht, in plaats van dat de belastingen verlaagd worden. Ook dit is een vorm van flypaper.

3.3 Algemene uitkering

Analyses in met name de Verenigde Staten wijzen doorgaans uit dat hogere (ongebonden) overdrachten de decentrale overheidsbestedingen méér verhogen dan een gelijke stijging van het individuele inkomen: van elke extra dollar wordt 25 tot 100 cent besteed aan extra uitgaven.²¹ Volgens dit flypaper effect blijft het geld “plakken” op de plaats waar het terecht komt, net als vliegen aan vliegenpapier (*money sticks where it hits*). Dat wil zeggen dat

²¹ Zie Dollery en Worthington (1996) en Hines en Thaler (1995). In het overzicht van Hines en Thaler (1995, p. 219) van tien van de meest geciteerde empirische onderzoeken, variëren de schattingen van het flypaper effect van 25 tot 100 procent. Een score van 100 procent betekent dat extra uitkeringen voor het volle pond neerslaan in hogere uitgaven. In zeven van de tien aangehaalde onderzoeken bedraagt de score 50 procent of meer. Slechts bij enkele van die resultaten zou sprake kunnen zijn van specificatiefouten (Hines en Thaler, 1995, p. 222).

M.A. Allers

hogere uitkeringen van centrale aan decentrale overheden zich, meer dan volgens de traditionele theorie, vertalen in hogere decentrale uitgaven. Daarmee neemt ook het totale beslag van de overheid op het nationale inkomen toe.

Hoewel veel flypaper-onderzoek in de VS is uitgevoerd, wordt het flypaper effect ook in andere landen waargenomen. Zo bleken Nederlandse gemeenten die bij de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997 een hogere algemene uitkering gingen ontvangen van plan te zijn circa 30 procent van het voordeel te gebruiken voor belastingverlaging. De nadeelgemeenten hadden het voornemen 30 procent van het nadeel te compenseren door middel van een belastingverhoging. Dit duidt op een symmetrisch flypaper effect. De traditionele micro-economie voorspelt in beide gevallen een percentage van circa 85.²² Van Driessche en Heyndels vonden in Vlaanderen ook een duidelijk flypaper effect: na de herziening van het verdeelsysteem van ongebonden uitkeringen aan gemeenten in 1990 stegen de uitgaven van de voordeelgemeenten veel sterker dan op grond van de gangbare theorie mocht worden verondersteld.²³

Opmerkelijk genoeg stegen de uitgaven van Vlaamse nadeelgemeenten echter ook. Er zijn meer aanwijzingen dat het flypaper effect niet altijd symmetrisch werkt. Met andere woorden, de reactie op een verlaging van de uitkeringen is niet het spiegelbeeld van die op een verhoging van de uitkeringen. Een verlaging van de algemene uitkering in de nadeelgemeenten leidt niet tot navenant lagere lokale collectieve uitgaven. Dit betekent dat de lokale belastingen zullen stijgen om het uitgavenniveau op het oude peil te houden.

3.4 Veranderingen in belastinggrondslag

Een andere vorm van flypaper is dat een vergroting van de decentrale belastinggrondslag tot een extra opbrengststijging kan leiden. Een voorbeeld is de herziening van de federale inkomstenbelasting in de Verenigde Staten in 1986. Hier werd de grondslag van de inkomstenbelasting verbreed, onder gelijktijdige verlaging van de belastingtarieven. Veel deelstaten gebruiken hetzelfde inkomensbegrip als de federale overheid. Uit onderzoek van Ladd blijkt dat zij hun tarieven niet naar rato verlaagden, maar voor slechts zestig procent: de

²² Sterks en Allers (1996). Destijds bedroegen de lokale uitgaven circa 15% van het netto nationaal inkomen. Sterks en Allers onderzochten slechts de *plannen* van lokale bestuurders. Hoe feitelijk is gereageerd op de herverdeling van het gemeentefonds is voor zover bekend nooit onderzocht.

²³ Van Driessche en Heyndels (1998).

andere veertig procent leidde tot aanzienlijke opbrengststijgingen.²⁴ Marshall komt tot een soortgelijke conclusie, maar haar uitkomsten zijn statistisch niet significant.²⁵

Iets soortgelijks kan optreden bij periodieke herwaarderingen van onroerende zaken, waarop lokale overheden in veel landen belasting heffen. Ladd vond aanwijzingen dat hogere waarden niet volledig door lagere tarieven worden gecompenseerd, tenzij er regels zijn die voorschrijven dat overheden hun tariefwijzigingen na hertaxaties expliciet verantwoorden.²⁶

De gangbare economische theorie kan deze verschijnselen niet verklaren. Als de kiezers in een bepaalde bestuurlijke eenheid een zeker belastingbedrag willen besteden aan een hoeveelheid publieke goederen en diensten, dan zal dit volgens deze theorie niet worden beïnvloed door een nominale verandering als een hogere *taxatiewaarde*²⁷ van onroerend goed. Bij de recente hertaxatie van onroerend goed in Nederland werd ook door velen gevreesd dat de OZB-opbrengst hierdoor hoger zou uitvallen. Voorlopige cijfers suggereren echter dat dit niet het geval is.²⁸ Wellicht dat de grote publieke en politieke druk op gemeenten om hun tarieven aan te passen hierop van invloed is geweest.

3.5 Vrijkomende middelen

Een laatste vorm van flypaper is dat voor vrijkomende middelen vaak een nieuwe besteding wordt gezocht, in plaats van ze voor belastingverlaging te bestemmen. Olmsted, Denzau en Roberts onderzochten wat Amerikaanse schooldistricten deden als leningen waren afgelost, en er geen rente meer betaald hoefde worden. Het bleek dat de belastingen niet werden verlaagd, maar de uitgaven verhoogd.²⁹ Volgens de gangbare theorie zou het feit dat er toevallig een lening is

²⁴ Ladd (1993).

²⁵ Marshall (1991).

²⁶ Ladd (1991). Hij onderzocht *counties* in North Carolina. Dit effect is overigens niet beperkt tot lagere overheden. Als de inkomens en de bestedingen stijgen, en daardoor de grondslag van de loon- en inkomstenbelasting en de BTW, betekent dit niet automatisch dat de tarieven van deze belastingen neerwaarts worden bijgesteld. De Haagse politieke discussies over de besteding van meevallers zijn wat dit betreft heel instructief.

²⁷ Bij een herwaardering is in feite sprake van een verschuiving van de peildatum. Dit is een papieren kwestie. De economische waarde verandert hierdoor niet. Een hogere *economische* waarde kan volgens de theorie wel tot een hogere belastingopbrengst leiden, doordat mensen meer te besteden hebben, en ook meer publieke goederen en diensten zullen verlangen.

²⁸ Allers en Schrantee (2001).

²⁹ Olmsted, Denzau en Roberts (1993).

M.A. Allers

afgelost geen invloed moeten hebben op de omvang van de bestedingen. Als de kiezer nieuwe bestedingen wil, en daar geld voor over heeft, dan gebeurt dat. De praktijk is echter anders. Dit lijkt op het bekende *displacement effect* van Peacock en Wiseman³⁰, die de stijging op lange termijn van de overheidsuitgaven in ontwikkelde landen voor een deel verklaren uit de hoge belastinginkomsten tijdens oorlogen, die na afloop voor andere doelen werden ingezet.

4 Verklaringen voor het flypaper effect

4.1 Traditionele theorie

Voor het flypaper effect zijn verschillende verklaringen bedacht. De eerste is dat het effect niet werkelijk bestaat, maar dat het een artefact is van ondeugdelijk onderzoek. Op een aantal studies is inderdaad gegronde methodologische kritiek mogelijk (misspecificatie, het ontbreken van relevante variabelen, ongeschikte functionele vorm), maar dat laat onverlet dat uit ander onderzoek wel degelijk flypaper effecten naar voren komen.³¹

Andere mogelijke verklaringen komen van de Public Choice-school. Eén hiervan is het bestaan van belastingillusie. Door hogere uitkeringen van de centrale overheid stijgt de hoeveelheid lokale collectieve voorzieningen per gulden lokale belasting en wordt de gemiddelde “belastingprijs” van de lokale collectieve voorzieningen lager. Dit zouden de inwoners kunnen opvatten als een verlaging van de marginale belastingprijs waardoor zij voor meer lokale collectieve voorzieningen zullen stemmen dan bij een juiste perceptie van de marginale belastingprijs.³²

Een wat cynischer Public Choice-verklaring is dat politici of ambtenaren die naar zo hoog mogelijke uitgaven streven de kiezer bewust een vals beeld voorspiegelen. Door verhoging van rijksuitkeringen of belastinggrondslagen te verzwijgen zouden zij meer geld kunnen bemachtigen om aan hun stokpaardjes of hun werkomstandigheden te besteden.³³

³⁰ Peacock en Wiseman (1967).

³¹ Zie Hines en Thaler (1995) en Bailey (1999).

³² Zie Courant, Gramlich en Rubinfeld (1979) en Oates (1979). Volgens de micro-economische theorie gaat het bij de beslissing om meer van een goed te kopen om de prijs van die extra goederen en niet om de gemiddelde prijs. Het marginale nut (het nut van de extra eenheid van het betreffende goed) wordt afgewogen tegen de prijs van het additionele goed.

³³ Niskanen (1971), Romer en Rosenthal (1980).

Hoewel illusie - al dan niet bewust opgewekt - mogelijk een rol kan spelen, is hiermee het flypaper effect niet bevredigend verklaard. De gevonden effecten zijn zo groot dat het onwaarschijnlijk lijkt dat bestuurders een meerderheid van de kiezers permanent op deze schaal voor de gek kunnen houden, of dat grote groepen kiezers zo dom zijn en niets bijleren.³⁴ Lokale belastingen worden door hun aanslagkarakter juist heel direct in de portemonnee gevoeld, en staan daardoor in veel landen volop in de schijnwerpers.

4.2 Mental accounting

Al met al blijkt uit tal van studies dat huishoudens en ondernemingen mental accounting bedrijven. Als dit een algemeen menselijke eigenschap is moet dit ook bij overheden voorkomen. Hines en Thaler waren de eersten die het flypaper effect verklaarden met behulp van de mental accounting theorie.³⁵ Onlangs gebruikten Van Driessche en Heyndels deze theorie om het door hen gevonden flypaper effect in Vlaanderen te verklaren. Zowel labeling als verliesaversie (*loss aversion*) speelt hierbij een rol.³⁶

Huishoudens en bedrijven geven geld uit de ene bron veel gemakkelijker uit dan geld dat op andere wijze is verkregen. Het lijkt waarschijnlijk dat decentrale overheden inkomsten uit algemene uitkeringen anders labelen dan inkomsten uit belastingen. Uitkeringen van de centrale overheid zijn bedoeld om uit te geven; verhogingen kunnen dus ook zonder meer voor uitgaven worden gebruikt. De discussie wordt vormgegeven als een discussie over de bestedingsrichting. De keus tussen uitgeven en belastingverlaging wordt overgeslagen.

De waardefunctie van Kahneman en Tversky laat zien dat verlies zwaarder weegt dan winst. Zo kan het gebeuren dat iemand die honderd gulden verdient op de beurs, maar op dezelfde dag een verkeersboete krijgt van zestig gulden, de dag afsluit met het gevoel erop achteruit te zijn gegaan. Voor belastingbetalers kan hetzelfde gelden. Een verlaging van de belastingen maakt mensen blij, maar een even grote belastingverhoging maakt ze in sterkere mate ontevreden. De politieke kosten van een belastingverhoging zijn daardoor hoger dan de politieke baten van een belastingverlaging. Dit verklaart waarom gemeenten vaak huiverig zijn meevallers te vertalen in belastingverlagingen. Wie kan zeggen dat de belastingen in de

³⁴ Abraham Lincoln zei het zo (Kemp, 1997): "You may fool all the people some of the time; you can even fool some of the people all the time; but you can't fool all of the people all the time."

³⁵ Hines en Thaler (1995).

³⁶ Van Driessche en Heyndels (1998).

M.A. Allers

nabije toekomst niet weer omhoog moeten? Veiliger lijkt het de belastingen op peil te houden, en ze pas te verhogen als het echt moet, of als de zwarte piet kan worden doorgeschoven naar de centrale overheid, als die bijvoorbeeld de algemene uitkering verlaagt.

5 Mental accounting en de financiële verhoudingen

Wat zegt nu de mental accounting theorie over de financiële verhoudingen? We kijken eerst naar de omvang van de decentrale uitgaven, dan naar de bestedingsrichting van die gelden.

5.1 Omvang decentrale uitgaven

Volgens de gangbare visie is de omvang van het decentrale belastinggebied niet zo belangrijk. Zolang er maar sprake is van een eigen belastinggebied kunnen decentrale overheden hun uitgaven naar wens verhogen of verlagen. Voorzieningen worden zo aan de marge tegen belastingen afgewogen. De theorie van de mental accounting voorspelt echter dat aan inkomsten labels hangen, die van invloed zijn op de besteding ervan. Een verandering van de omvang van de algemene uitkering leidt daardoor in de praktijk niet tot een even grote tegengestelde verandering in de belastingopbrengst.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds legt een bodem onder de lokale overheidsbestedingen. Dit bedrag wordt in elk geval uitgegeven. Verwacht mag worden dat een toename van de totale algemene uitkering (doordat de gecorrigeerde netto rijksuitgaven, waaraan de algemene uitkering is gekoppeld, stijgen) zich volledig vertaalt in hogere gemeentelijke uitgaven. Aan de algemene uitkering hangt een labeltje dat zegt dat het bestemd is voor uitgaven. Nemen de particuliere inkomens toe, dan is het nog maar de vraag of de lokale belastingen omhoog zullen gaan. Hieraan hangt immers een ander label.

Bij een grootschalige herverdeling van het gemeentefonds, zoals die in 1997 plaatsvond, kan het zijn dat veranderingen in het bedrag van de algemene uitkering zich wat sterker vertalen in corresponderende veranderingen in de belastingopbrengst dan bij een verandering van het totale bedrag van de algemene uitkering. Dat komt in de eerste plaats door de uitgebreide discussies die dergelijke stelselwijzigingen omgeven. In de parlementaire behandeling van de nieuwe Financiële-verhoudingswet is bijvoorbeeld uitvoerig ingegaan op de te verwachten reacties van gemeenten. Daarbij is duidelijk de verwachting uitgesproken dat gemeenten de

mutatie in de algemene uitkering via de belastingen zouden compenseren: nadeelgemeenten zouden hun belastingen verhogen, terwijl voordeelgemeenten hun belastingen zouden verlagen. Dit verwachtingspatroon kan van invloed zijn op de labels (*framing*). In de tweede plaats gaat het bij een herverdeling soms om vrij grote bedragen per gemeente. We zagen dat de omvang van het bedrag mede bepalend is voor het label dat eraan komt te hangen. Kleine meevallers worden eerder uitgegeven dan grote.

De reguliere jaarlijkse groei van de algemene uitkering leidt vrijwel automatisch tot hogere lokale uitgaven. Zou het aandeel van de algemene uitkering in de algemene middelen van gemeenten kleiner zijn dan nu het geval is, dan zouden de totale gemeentelijke uitgaven vermoedelijk dus in geringere mate meegroeien met de rijksuitgaven. De lokale afweging zou zuiverder worden, doordat een kleiner deel van de (extra) inkomsten bij voorbaat voor besteding zou worden bestemd. Empirisch onderzoek naar het flypaper effect bevestigt dat hogere uitkeringen van andere overheidslagen tot meer uitgaven leidt dan een hoger inkomen van ingezetenen.

Uit empirisch onderzoek blijkt echter ook dat labeling tot hogere belastingopbrengsten na bijvoorbeeld hertaxaties kan leiden. Dit zou pleiten tegen vergroting van het decentrale belastinggebied. Er zijn echter aanwijzingen dat dit kan worden voorkomen door decentrale overheden te verplichten te verantwoorden hoe vergrotingen van de heffingsgrondslag in de tarieven wordt verwerkt.³⁷ We zagen al dat de hertaxatie van onroerende zaken in Nederland in 2001 niet tot hogere lokale lasten leidde, mogelijk als gevolg van de grote politieke en maatschappelijke druk op gemeenten om na de hertaxatie hun OZB-tarieven aan te passen.

Naast het labeling-effect van de algemene uitkering is verliesaversie een tweede reden om te verwachten dat uitgaven uit belastinggeld zorgvuldiger worden afgewogen. In de Kahneman-Tversky waardefunctie komt dit tot uitdrukking in een steilere curve voor verlies dan voor winst. Een bepaald verlies verlaagt het welzijn sterker dan een even grote winst het welzijn zou vergroten. Een verhoging van de belastingen is daardoor pas aantrekkelijk als daar aanzienlijke baten tegenover staan. Is dit niet zo, dan prevaleert de *status quo*. Dit impliceert een scherpe afweging van de kosten en baten van nieuw beleid dat door middel van een belastingverhoging wordt bekostigd.

³⁷ Ladd (1991).

5.2 Bestedingsrichting decentrale uitgaven

De algemene uitkering wordt over de gemeenten verdeeld aan de hand van enkele tientallen verdeelmaatstaven. Deze maatstaven hangen samen met kostensoorten en met de belastingcapaciteit. Het is dus mogelijk een verband te leggen tussen de hoogte van de algemene uitkering aan een bepaalde gemeente en diverse gemeentelijke uitgavencategorieën. Hoewel de algemene uitkering naar eigen inzicht kan worden besteed, voorspelt de mental accounting theorie dat gemeenten al dan niet bewust rekening zullen houden de opbouw van hun algemene uitkering. Dit wordt bovendien expliciet gestimuleerd door het Ministerie van BZK, dat diskettes verspreid waarmee gemeenten hun uitgaven per cluster kunnen vergelijken met de verdeling van hun algemene uitkering over clusters.³⁸ De algemene uitkering wordt zo impliciet gereduceerd tot een verzameling potjes, waaraan bepaalde labels hangen. Dit geeft portefeuillehouders die “te weinig” krijgen een extra argument om meer middelen te claimen.

Hoe sterk dit effect in de praktijk is, is voor zover bekend nooit onderzocht. Wel is duidelijk dat het afhangt van de relatieve omvang van de algemene uitkering. Als gemeenten een groter deel van de algemene middelen via belastingen binnen zouden moeten halen, is het deel van de inkomsten waaraan bestedingslabeltjes hangen kleiner. Dit zou de decentrale afweging zuiverder maken.

6 De optimale omvang van het decentrale belastinggebied

De mental accounting theorie voorspelt dus dat op lokaal niveau 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, mits hertaxaties niet automatisch tot hogere belastingopbrengsten leiden. Verder voorspelt deze theorie dat de afweging tussen verschillende bestedingsdoelen zuiverder zal worden. De algemene uitkering bevat impliciet componenten die aan bepaalde beleidsterreinen zijn gerelateerd. Deze labeling heeft gevolgen voor de besteding ervan. Een kleinere algemene uitkering vermindert dit effect.

³⁸ Voorbeelden van clusters zijn “kunst en ontspanning” en “onderwijs en zorg”. Met het computerprogramma op de diskette, genaamd “Begrotingsanalyse 2000” (ook over eerdere jaren verschenen) kunnen de uitgaven ook worden vergeleken met soortgelijke andere gemeenten.

Dit gezichtspunt gaat aanzienlijk verder dan de traditionele economische theorie, die uitsluitend kijkt naar een afweging aan de marge, en daarom slechts voorschrijft dat er een decentraal belastinggebied dient te zijn, maar dat de omvang hiervan er weinig toe doet. Uit de mental accounting theorie volgt dat de afweging tussen voorzieningen en lastendruk optimaal is als decentrale voorzieningen uit decentrale belastingen worden gefinancierd.

Niet alle lokale voorzieningen hebben echter een louter decentraal karakter. Voorzieningen kunnen een centrumfunctie hebben (schouwburg), of van belang zijn voor het goed functioneren van het openbaar bestuur in het hele land (bevolkingsadministratie). Dergelijke voorzieningen, waarbij externe effecten optreden, kunnen het best (deels) uit rijksuitkeringen worden bekostigd, omdat anders het voorzieningenniveau te laag wordt.³⁹ Het onderscheid tussen zuiver decentrale voorzieningen en voorzieningen waarvan ook niet-ingezetenen profiteren is in de praktijk niet scherp te trekken. Wel lijkt duidelijk dat het kleine aandeel van de decentrale belastingen op provinciaal en (vooral) gemeentelijk niveau onvoldoende is om de zuiver decentrale voorzieningen van deze overheidslagen te dekken. Vergroting van het decentrale belastinggebied zou dus tot een betere afweging leiden.⁴⁰

Overigens betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat bijvoorbeeld gemeenten met een naar verhouding groot aandeel van de belastingen in de algemene middelen een zuiverder afweging tussen voorzieningenniveau en belastingpeil kennen dan andere gemeenten. Gemeenten kijken bij het ontwikkelen van hun beleid goed naar wat andere gemeenten doen. Uit onderzoek naar de hoogte van decentrale belastingtarieven blijkt bijvoorbeeld dat het tarief in naburige jurisdicties van invloed is op de eigen belastingtarieven.⁴¹ Hoewel hier voor zover bekend geen systematisch onderzoek naar is gedaan lijken gemeenten zich ook bij het aanbieden van voorzieningen te laten leiden door wat elders gebruikelijk is. Het gevolg is vermoedelijk dat gemeenten met een naar verhouding groot aandeel van de eigen belastingen in de algemene middelen zich via buurgemeenten waar dit aandeel lager is toch door labeling

³⁹ De lokale afweging is in dit geval optimaal als de rijksuitkering (*matching grant*) het aandeel in de kosten dekt dat overeenkomt met de omvang van het externe effect.

⁴⁰ Waterschappen dekken al een zeer groot deel van hun uitgaven uit eigen belastingopbrengsten. Het grote verschil met gemeenten en provincies is echter het beperkte belang van regionale behoeftenverschillen. Droge voeten en schoon water zijn immers overal gewenst. Ook is hier sprake van aanzienlijke externe effecten: niet-ingezetenen hebben aanzienlijke belangen bij het werk van een waterschap.

⁴¹ Ladd (1992), Case, Rosen en Hines (1993) en Heyndels en Vuchelen (1998).

M.A. Allers

van de algemene uitkering laten beïnvloeden. Dit laat onverlet dat een landelijke vergroting van het belang van decentrale belastingen de lokale beleidsafweging kan verbeteren.

In principe kan het decentrale belastinggebied zo groot worden gemaakt als men maar wil, met instandhouding van het huidige niveau van verevening van kosten en draagkracht via de algemene uitkering. De algemene uitkering kan naar rato worden verlaagd.⁴² Het is zelfs denkbaar dat gemeenten met lage kosten en een hoge belastingcapaciteit een negatieve algemene uitkering zouden ontvangen, en dus hun armere mede-overheden financieel ondersteunen (het zogeheten *Robin Hood*-model).

7 Conclusie

De *mental accounting* theorie voorspelt dat de kwaliteit van de decentrale afweging tussen voorzieningenpeil en lastendruk gebaat is bij een decentraal belastinggebied dat in omvang globaal overeenkomt met de omvang van de uitgaven aan decentrale voorzieningen ten behoeve van de eigen ingezetenen. Gegeven de geringe omvang van het bestaande belastinggebied van gemeenten en provincies pleit dit voor vergroting hiervan. Hierbij wordt wel verondersteld dat vergroting van de belastinggrondslag (door bijvoorbeeld hertaxaties) niet tot een automatische opbrengstverhoging leidt, maar een evenredige tariefverlaging tot gevolg heeft.

Uiteraard is de kwaliteit van de decentrale afweging slechts één van de relevante factoren bij het beoordelen van de omvang van het lokale belastinggebied. Ook zaken als de economische, bestuurlijke en politieke effecten van decentrale belastingheffing moeten in de overweging worden betrokken.⁴³ Ook heeft uitbreiding van het decentrale belastinggebied

⁴² Dit kan bijvoorbeeld door het huidige verdeelsysteem als uitgangspunt te nemen, en de verlaging van het totale bedrag te compenseren door het rektarief net zoveel te verhogen dat de uitkeringsfactor gelijk blijft. Een vergroting van het belang van de eigen-inkomstenmaatstaf zou aanleiding kunnen zijn de vormgeving hiervan kritisch te bezien. Nu wordt de waarde van woningen voor 80% meegerekend en die van niet-woningen voor 70%. Er is dus geen sprake van volledige verevening, hetgeen problemen kan opleveren als het belang van de maatstaf groter wordt. Meer fundamenteel is het de vraag of in een dergelijk geval de waarde van onroerende zaken een adequate maatstaf blijft voor de belastingcapaciteit (Ladd, 1999). Immers, wat de grondslag ook is, belasting wordt uiteindelijk betaald uit inkomen (of door in te teren op vermogen). Het gemiddelde besteedbare huishoudensinkomen en de waarde van woningen in gemeenten zijn zeker niet perfect gecorreleerd.

⁴³ Zie hoofdstuk 4 van het rapport van de Commissie-De Kam (1992).

slechts zin als het gaat om vergroting van de werkelijke beleidsvrijheid. Dit is in de huidige politieke werkelijkheid moeilijk denkbaar. Rijksoverheid en samenleving accepteren maar weinig verschillen in belastingpeil en voorzieningenniveau.

Literatuur

- Allers, M.A. (2000a), Invloed op gemeentelijk beleid. Meting van invloed van burgers op gemeentelijke belastingdruk, *Bestuurskunde*, 9(4), p. 173-181 en 250
- Allers, M.A. (2000b), *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, COELO-RAPPORT 00-7, Groningen: COELO
- Allers, M.A., J. de Haan and C.G.M. Sterks (2001), Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands, *Public Choice*, 106, p. 351-363
- Allers, M.A. en S. Schrantee (2001), *Atlas van de lokale lasten 2001*, Groningen: COELO
- Bailey, S.J. (1999), *Local Government Economics. Principles and Practice*, Basingstoke and London: Macmillan
- Blanchard, O.J., F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (1994), What do Firms do with Cash Windfalls?, *Journal of Financial Economics*, 36(3), p. 337-360
- Case, A.C., H.S. Rosen and J.R. Hines (1993), Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence. Evidence from the States, *Journal of Public Economics*, 52(3), p. 285-307
- Commissie-Christiaanse (Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten) (1983), *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Commissie-Haks (Werkgroep alternatieve provinciale belastingbronnen) (1990), *Rapport*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Commissie-De Kam (Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden) (1992), *Belastingen omlaag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Courant, P.N., E.M. Gramlich and D.L. Rubinfeld (1979), The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where it Hits, in P.M. Mieszkowski and W.H. Oakland (Eds), *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*, Washington DC: Urban Institute, p. 5-22

M.A. Allers

- Dollery, B.E. and A.C. Worthington (1996), The Empirical Analysis of Fiscal Illusion, *Journal of Economic Surveys*, 10(3), p. 261-297
- Driessche, F. van en B. Heyndels (1998), De financiering van gemeenten via onvoorwaardelijke dotaties: een onderzoek naar asymmetrische flypaper-effecten in Vlaanderen, *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 52(2), p. 241-266
- Heyndels, B. and J. Vuchelen (1998), Tax Mimicking among Belgian Municipalities, *National Tax Journal*, 51(1), p. 89-101
- Hines, J.R. and R.H. Thaler (1995), The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), p. 217-226
- Kahneman, D. and A. Tversky (1979), Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk, *Econometrica*, 47(2), p. 263-291
- Kaplan, S.N. and L. Zingales (1997), Do Investment-Cash Flow Sensitivities Provide Useful Measures of Financing Constraints?, *Quarterly Journal of Economics*, 112(1), p. 169-216
- Keeler, J.P., W.L. James and M. Abdel-Ghany (1985), The Relative Size of Windfall Income and the Permanent Income Hypothesis, *Journal of Business & Economic Statistics*, 3(3), p. 209-215
- Kemp, P. (Ed.) (1997), *The Oxford Dictionary of Literary Quotations*, Oxford: Oxford University Press
- King, D. (1997) Intergovernmental Fiscal Relations: Concepts and Models, in R.C. Fisher (Ed.), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Boston etc.: Kluwer Academic Publishers, p. 19-59
- Kooreman, P (2000), The Labeling Effect of a Child Benefit System, *American Economic Review*, 90(3), p. 571-583
- Ladd, H.F. (1991), Property Tax Revaluation and Tax Levy Growth Revisited, *Journal of Urban Economics*, 30(1), p. 83-99
- Ladd, H.F. (1992), Mimicking of Local Tax Burdens among Neighboring Counties, *Public Finance Quarterly*, 20(4), p. 450-67
- Ladd, H.F. (1993), State Responses to the TRA86 Revenue Windfalls: A New Test of the Flypaper Effect, *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(1), p. 82-103

- Ladd, H.F. (1999), Measuring Fiscal Disparities in the Fiscal Condition of Local Governments, in H.F. Ladd (Ed.), *The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 37-70
- Landsberger, M. (1966), Windfall Income and Consumption: Comment, *American Economic Review*, 56(3), p. 534-539
- Marshall, L. (1991), New Evidence on Fiscal Illusion: The 1986 Tax "Windfalls", *American Economic Review*, 81(5), p. 1336-1344
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine, Atherton
- Oates W.E. (1979), Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects, in P.M. Mieszkowski and W.H. Oakland (Eds), *Fiscal Federalism and Grants-in-aid*, Washington DC: Urban Institute, p. 23-30
- Oates, W.E. (1998), Introduction, in W.E. Oates (Ed.), *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*, Cheltenham: Edward Elgar, p. xiii-xix
- Olmsted, G.M., A.T. Denzau and J.A. Roberts (1993) We voted for this? Institutions and Educational Spending, *Journal of Public Economics*, 52(3), p. 363-376
- Peacock, A.T. and J. Wiseman (1967), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press
- Raad voor de financiële verhoudingen (2000), *Jaarrapport 2000*, Den Haag: Rfv
- Romer, T. and H. Rosenthal (1980), An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants, *National Tax Journal*, 33(4), p. 451-458
- Shefrin, H.H. and R.H. Thaler (1988), The Behavioral Life-cycle Hypothesis, *Economic Enquiry*, 26(4), p. 609-643
- Sterks, C.G.M. en M.A. Allers (1996), *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, COELO-rapport 1996-1, Groningen: COELO
- Thaler, R.H. (1990), Saving, Fungibility, and Mental Accounts, *Journal of Economic Perspectives*, 4(1), p. 193-205
- Thaler, R.H. (1999), Mental Accounting Matters, *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), p. 183-206
- Tversky, A. and D. Kahneman (1991), Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model, *Quarterly Journal of Economics*, 106(4), p. 1039-1061

M.A. Allers

Tweede Kamer (1995-1996), *Financiële-verhoudingswet. Memorie van toelichting*, 24 552, nr. 3

Tweede Kamer (2000-2001), *Nota over de toestand van 's rijks financiën. Miljoenennota 2001*, 27 800, nr. 1

Uhl, G. (1994), The Experience of the Netherlands, in D.N. King and J.P. Owens (Eds), *Fiscal Federalism in Economies in Transition*, Paris: OECD, p. 167-171