



Centraal Planbureau

# Inkomens- effecten hanteerbaar

# Woningen en ingezetenen goede grondslagen



CPB Policy Brief | 2015/04

## Een ruimer lokaal belastinggebied

Remco van Eijkel  
Wouter Vermeulen



## Samenvatting

Een verruiming van het lokale belastinggebied biedt lokale overheden de mogelijkheid om beter in te spelen op de lokale wensen. Het bevordert democratische verantwoording op gemeentelijk niveau en versterkt de prikkel tot lokaal maatwerk. Lokale belastingen stimuleren dus een doelmatige afweging bij lokaal beleid. De vormgeving van een verruiming is echter cruciaal voor de verwezenlijking van de potentiële voordelen van fiscale decentralisatie. Grondslagen die de gebruiker van lokale voorzieningen confronteren met de kosten, bevorderen een doelmatig voorzieningenaanbod. Beslissen, genieten en betalen komen dan namelijk bij de inwoner te liggen. Een verruiming via de OZB op woningen, of via een ingezetenenheffing is goed mogelijk zonder grote inkomenseffecten voor huishoudens, zolang er een terugsluis via verlagingen van andere belastingen aan is gekoppeld. Afhankelijk van de vormgeving van de terugsluis kan fiscale decentralisatie bovendien de structurele werkgelegenheid op landelijk niveau bevorderen.

Een belastinggrondslag die gekoppeld is aan de baten van locatie-specifieke voorzieningen is een onroerendezaakbelasting (OZB) op het gebruik van woningen. Wie profiteert van de nabijheid van een winkelcentrum of een park, betaalt een hogere OZB, omdat dit locatievoordeel tot uiting komt in de woningprijs. Voor voorzieningen waar iedere inwoner van de gemeente in gelijke mate van profiteert, geldt dat financiering door middel van een ingezetenenheffing de doelmatigheid bevordert. Elke gebruiker draagt dan immers evenredig bij aan de totstandkoming van lokale goederen en diensten. Bij een heffing op commercieel vastgoed en lokale opcenten op de landelijke inkomstenbelasting (LB/IB) is de relatie tussen lasten en profijt minder direct.

Deze Policy Brief onderwerpt daarom de verruiming van het lokale belastinggebied via een gebruikersdeel OZB op woningen, of via de invoering van een ingezetenenheffing aan een nadere analyse. Het gebruikelijke probleem bij hervormingen in de belastingsfeer – ongewenste inkomenseffecten – blijkt in beide varianten goed te ondervangen. Bovendien heeft geen van beide heffingen een verstorende werking op de werkgelegenheid. Naast de bevordering van doelmatigheid kan fiscale decentralisatie dus ook een positief effect op de werkgelegenheid hebben. De wijze waarop hogere lokale lasten worden gecompenseerd, bepaalt of fiscale decentralisatie op termijn extra werkgelegenheid oplevert.

Een doorrekening van enkele scenario's leert dat een verlaging van de eerste twee schijftarieven in de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) van 4 miljard euro, gekoppeld aan een verhoging van de OZB op woningen met hetzelfde bedrag, tot een toename van de structurele werkgelegenheid leidt met zo'n 15.000 banen.

Bij invoering van een lokale ingezetenenheffing, gecompenseerd door een verhoging van de algemene heffingskorting, zijn de inkomenseffecten kleiner dan bij een verruiming via de OZB. Deze herziening levert echter geen extra banen op. Voor beide varianten geldt dat een andere vormgeving van de compenserende verlaging van de loon- en inkomstenbelasting mogelijk is die meer banen oplevert, maar ook tot grotere inkomenseffecten leidt.

# 1 Inleiding

Het lokale belastinggebied speelt momenteel een kleine rol in de Nederlandse economie. Zo was in 2010 het aandeel van lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten ruim beneden de 10%, terwijl het gemiddelde voor landen in de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO) rond de 37% lag, met uitschieters boven de 60%.<sup>1</sup>

Het gevolg van een klein lokaal belastinggebied is dat rijksuitkeringen sturend zijn voor het lokale uitgavenniveau en dat de afweging tussen kosten en baten van gemeentelijke voorzieningen maar beperkt op lokaal niveau plaatsvindt.<sup>2</sup> Fiscale decentralisatie biedt lokale overheden de mogelijkheid om beter in te spelen op de lokale wensen door de afweging tussen lasten en baten bij de eigen burger neer te leggen.

Daarnaast bevordert fiscale decentralisatie de democratische verantwoording op gemeentelijk niveau, omdat het kiezers niet alleen met de lusten, maar ook met de lasten van lokale voorzieningen confronteert. Dit betekent dat niet alleen de mogelijkheid tot het leveren van lokaal maatwerk verbetert, maar ook dat de prikkel hiertoe wordt versterkt. Lokale belastingen stimuleren dus een doelmatige afweging bij lokaal beleid en voorkomen zo een over- of onderaanbod van lokale voorzieningen.<sup>3</sup>

In hoeverre deze potentiële voordelen van een lokale belastingverruiming verwezenlijkt worden, hangt in sterke mate af van de vormgeving. Een verruiming via een grondslag waarbij de relatie tussen baten en lasten van lokale voorzieningen ontbreekt, leidt niet tot een doelmatiger voorzieningenaanbod. Mogelijke nadelen van fiscale decentralisatie doemen dan op, zoals uitholling van lokale belastingbases door belastingconcurrentie of afwenteling op partijen die niet profiteren van lokale voorzieningen. Dit onderstreept het belang van de keuze voor een geschikte belastinggrondslag.

## 2 Betaalt de gebruiker?

Een lokaal belastinggebied waarbij de gebruiker betaalt, bevordert dus een doelmatige afweging van het voorzieningenaanbod. Het bekendste voorbeeld van toepassing van dit profijtbeginsel (zie kader voor uitleg) zijn leges die gemeenten heffen voor bepaalde goederen en diensten, zoals het verstrekken van paspoorten en bouwvergunningen. Maar voor veel lokale voorzieningen geldt dat zo'n gebruiksheffing niet goed aansluit bij het profijtbeginsel. Het gaat dan voornamelijk om locatie-specifieke faciliteiten en om

---

<sup>1</sup> Zie OESO/Korea Institute of Public Finance (2012). Het OESO-gemiddelde van 37% betreft enkel gemeenten en niet andere decentrale overheidslagen.

<sup>2</sup> Zie Vermeulen en Allers (2015).

<sup>3</sup> Een ander belangrijk voordeel van een ruim lokaal belastinggebied is dat dit ook als buffer kan fungeren. Bij tegenvallende kosten, bijvoorbeeld bij de uitvoering van taken in het sociaal domein, hoeft een gemeente dan niet direct concessies te doen aan het voorzieningenniveau. Zie Rodden (2003) en Oates (2005) voor algemene discussies over de voor- en nadelen van fiscale decentralisatie. Boorsma e.a. (2004) en CPB (2014) bespreken deze voor- en nadelen in een Nederlandse context.

voorzieningen waarbij uitsluiting van gebruik niet mogelijk is.<sup>4</sup> Andere lokale grondslagen komen dan in beeld. Welke grondslagen zijn dit en in hoeverre is toepassing van het profijtbeginsel mogelijk met deze grondslagen?

### Profijtbeginsel

Voorzieningen worden gefinancierd volgens het profijtbeginsel als het bedrag dat mensen hiervoor betalen, gebaseerd is op het voordeel dat ze van de voorziening ondervinden. Dit bevordert een doelmatige afweging op twee manieren. Gebruik van een voorziening wordt beter afgewogen tegen de kosten als mensen er ook de rekening voor betalen. Overheden bieden eerder voorzieningen aan waarvan mensen meer profijt ondervinden. Financiering volgens het profijtbeginsel is eerlijk in de zin dat de kosten van voorzieningen niet worden afgewenteld op mensen die er niet van profiteren.

De tol voor een weg of brug, het toegangskaartje voor een park en het collegegeld zijn bekende voorbeelden van financiering volgens het profijtbeginsel. De gemeentelijke leges voor paspoorten en bouwvergunningen zijn ook op dit principe gebaseerd. In het geval van locatie-specifieke voorzieningen laat de studie *Stad en Land* (De Groot et al., 2010) zien dat het profijtbeginsel kan worden toegepast door de omliggende grond te belasten, omdat het voordeel dat mensen hiervan ondervinden, neerslaat in de grondprijs.

Een blik over de landsgrenzen leert dat onroerend goed en inkomen de belangrijkste grondslagen zijn waarop lokale overheden in het buitenland belasting heffen.<sup>5</sup> Voor wat onroerend goed betreft is het van belang onderscheid te maken tussen bezit en gebruik en tussen residentieel en commercieel onroerend goed. Verder ligt het voor de hand dat in het geval van een invoering van een lokale inkomstenbelasting in Nederland deze de vorm krijgt van opcenten op de landelijke LB/IB. In het vervolg worden, wanneer de lokale inkomstenbelasting ter sprake komt, dan ook opcenten bedoeld.

Een andere mogelijke lokale grondslag zijn de ingezetenen, ondanks dat een ingezetenenheffing momenteel minder gangbaar is.<sup>6</sup> Met het oog op een doelmatige afweging tussen kosten en baten is er evenwel iets te zeggen voor dit type lokale belasting. In het vervolg van deze paragraaf wordt besproken in hoeverre deze grondslagen de rekening van lokale voorzieningen neerleggen bij de gebruiker.

Een belasting op onroerend goed sluit nauw aan bij het profijtbeginsel wanneer deze voorzieningen financiert die zich kenmerken door schaalvoordelen. Voorbeelden hiervan zijn theaters, parken, zwembaden, stations, et cetera. Het argument hiervoor is als volgt. Schaalvoordelen leiden ertoe dat deze faciliteiten maar op één plek, of een paar plekken in de gemeente worden aangeboden. Hoe dichter een huishouden bij de locatie-specifieke voorziening woont, hoe lager de reiskosten en hoe hoger het profijt; dit voordeel

---

<sup>4</sup> Daarnaast zijn er gemeentelijke voorzieningen die op geen enkele wijze op basis van het profijtbeginsel gefinancierd kunnen worden. In het bijzonder ondermijnt de financiering op basis van profijt het herverdelende karakter van voorzieningen in het sociaal domein. In het geval van inkomensondersteuning zou dit er bijvoorbeeld op neerkomen dat mensen hun eigen uitkering betalen. Gezinnen die gebruik maken van specialistische jeugdzorg, zouden in financiële problemen komen wanneer zij zelf opdraaien voor de kosten. Deze voorzieningen worden dan ook gefinancierd met Rijksuitkeringen. Bij financiering uit lokale belastingen is de keuze voor een grondslag bepalend voor de herverdelingseffecten. Bij een OZB dragen mensen met duurdere huizen bijvoorbeeld meer bij aan sociale voorzieningen, terwijl bij een ingezetenenheffing iedereen evenveel betaalt.

<sup>5</sup> Zie het achtergronddocument voor een uitgebreide bespreking van de lokale belastinggebieden in Denemarken, Engeland en Zweden. Deze landen zijn op veel vlakken goed vergelijkbaar met Nederland en dus bruikbaar als referentiekader.

<sup>6</sup> Een kanttekening hierbij is dat de waterschappen in Nederland al jarenlang uitgaven financieren met een ingezetenenheffing.

kapitaliseert in de huizenprijzen. Uit een vergelijking van woningprijzen tussen locaties blijkt dat de nabijheid van voorzieningen aan de consumptiekant, zoals cultureel aanbod, parken en winkelcentra, als verklaring voor de waargenomen verschillen minstens zo belangrijk is als de bereikbaarheid van banen.<sup>7</sup> Financiering van dit type faciliteiten vanuit de woningwaarde laat huishoudens die meer profiteren, ook meer bijdragen aan de totstandkoming ervan.<sup>8</sup>

Niet alleen het profijt van voorzieningen, maar ook de belasting op onroerend goed slaat neer in woningprijzen. Dit prikkelt de eigenaren van woningen om de baten en lasten van voorzieningen scherp tegen elkaar af te wegen – waarbij het in het eigenaar-bewonersegment niet uitmaakt of de belasting geheven wordt op het gebruik van onroerend goed of op het bezit ervan. Wanneer kapitalisatie onvolledig is, ontstaat in de huursector echter wel verschil tussen deze twee belastingen.<sup>9</sup> Onvolledige kapitalisatie speelt vooral in de (omvangrijke) sociale huursector, waar huurregulering de aanpassing van huren aan lokale voorzieningen en belastingen belemmert. In dat geval kan de eigenaar het profijt van voorzieningen niet helemaal afromen, terwijl dit bij een belasting op bezit wel de volledige kosten draagt. Een belasting op gebruik sluit dus beter aan bij het profijtbeginsel.

Voor commercieel vastgoed is de relatie tussen profijt en belasting minder sterk, tenzij het om voorzieningen gaat die bijdragen aan de productiviteit van bedrijven. Indien bedrijven niet profiteren van gemeentelijke voorzieningen is een belasting op commercieel vastgoed bovenal een heffing op kapitaal die het gebruik van deze factor verstoort.<sup>10</sup> Daarnaast bestaat het risico van kapitaalvlucht naar gebieden waar de belastingtarieven laag zijn, wat belastingconcurrentie tussen lokale overheden in de hand werkt. Dit holt lokale belastingbases uit en verstoort het gemeentelijke voorzieningenaanbod.<sup>11</sup>

Een ingezetenenheffing sluit aan bij het profijtbeginsel als deze voorzieningen financiert waarvan alle lokale inwoners in gelijke mate profiteren en waarvoor uitsluiting van gebruik door niet-betalers niet mogelijk is. Investerings in lucht- en waterkwaliteit vormen een goed voorbeeld. Het profijt dat mensen hebben van voorzieningen in het sociaal domein als verzekering past hier ook bij, omdat iedereen dergelijke voorzieningen vroeg of laat wel eens

---

<sup>7</sup> Zie De Groot et al. (2010).

<sup>8</sup> Een nuancering hierbij is dat de baten van stedelijke voorzieningen deels neerslaan bij inwoners van omliggende gemeenten. Niet-inwoners profiteren bijvoorbeeld van stedelijke investeringen in infrastructuur indien ze door de verbeterde infrastructuur minder tijd kwijt zijn aan woon-werkverkeer. Deze 'spillovers' kapitaliseren wel in de huizenprijzen van niet-inwoners, maar kunnen niet geïnternaliseerd worden via een belasting op onroerend goed die alleen binnen de stadsgrenzen geheven wordt.

<sup>9</sup> Door beperking van de hoogte van de huur kunnen woningcorporaties een belasting op bezit minder gericht doorvertalen in huren. Ook leidt huurregulering tot een vraagoverschot, wat het voor huurders lastiger maakt om gebruikersbelastingen op eigenaren af te wentelen.

<sup>10</sup> Merk op dat ook een belasting op residentieel onroerend goed kan leiden tot onderinvestering in gebouwen, omdat hiermee opstal wordt belast. Een belasting op grondwaarde kent deze verstoring niet. Het risico op onderinvestering bij een OZB op woningen lijkt echter beperkt doordat de Nederlandse woningmarkt zich kenmerkt door een inelastisch aanbod. Zo vinden Vermeulen en Rouwendal (2007) nauwelijks verband tussen prijzen en het aanbod van woningen in Nederland op de korte en middellange termijn.

<sup>11</sup> Zo is er anekdotisch bewijs voor belastingconcurrentie tussen Duitse gemeenten om buitenlandse bedrijven aan te trekken. Holzkirchen, een kleine gemeente in Beieren, verlaagde in 2005 zijn bedrijfsbelasting ('Gewerbesteuer') met zo'n 30% teneinde de Zwitserse multinational Sandoz aan te trekken. Zie Becker e.a. (2012). Dit paper levert ook meer systematisch bewijs dat Duitse gemeenten die een lagere bedrijfsbelasting heffen, beter in staat zijn buitenlandse multinationals aan te trekken. Carlsen e.a. (2005) tonen aan dat in Noorwegen gemeenten met relatief veel mobiele bedrijven een gunstiger fiscaal bedrijfsklimaat hebben dan gemeenten waarin minder mobiele ondernemingen zijn gevestigd.

nodig zou kunnen hebben.<sup>12</sup> Indien deze voorzieningen tot stand komen via de belastingopbrengst op onroerend goed, dragen huishoudens die in een duur huis wonen, onevenredig veel bij aan de kosten. Dit kan de locatiekeuze van huishoudens verstoren.<sup>13</sup> Indien verschillen in huizenprijzen binnen een gemeente niet zozeer het gevolg zijn van de nabijheid van voorzieningen, speelt dit probleem ook bij de financiering van locatie-specifieke voorzieningen vanuit de OZB. Financiering vanuit een ingezetenenheffing is dan minder verstorend.

Financiering vanuit lokale opcenten op de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) lijkt in veel gevallen niet goed aan te sluiten bij het profijtbeginsel. Zo profiteren hoge inkomens die in een buitenwijk wonen weinig van de locatie-specifieke voorzieningen die in het centrum van de gemeente worden aangeboden. Een lokale inkomstenbelasting laat deze huishoudens dan disproportioneel veel bijdragen aan de voorzieningen. Wel is het zo dat hoge inkomens onevenredig veel gebruik maken van sommige van deze locatie-specifieke faciliteiten, zoals theaters en schouwburgen. Als gemeenten ervoor kiezen deze voorzieningen niet te financieren met een OZB of met toegangkaartjes, kan er middels een lokale heffing op inkomen toch een relatie tussen genieten en betalen worden gelegd.

Voor gemeentelijke goederen en diensten waar iedereen in gelijke mate van profiteert, leidt een inkomstenbelasting tot een scheve verhouding tussen betaling en gebruik. Het risico bestaat dan dat huishoudens met een hoog inkomen een prikkel hebben om weg te trekken naar gemeenten waar de belastingtarieven lager zijn.<sup>14</sup> Bovendien werkt een lokale inkomstenbelasting verstorend op de arbeidsmarkt, omdat de netto beloning van werken lager wordt. Een OZB en een ingezetenenheffing hebben geen verstorende werking op de werkgelegenheid (zie hoofdstuk 5).

De hierboven besproken grondslagen wijken dus van elkaar af in de mate waarin zij de gebruiker confronteren met de kosten en met de mate waarin zij gedrag verstoren. Al met al lijkt voor locatie-specifieke faciliteiten een belasting op woningen goed aan te sluiten bij het profijtbeginsel. Voor lokale goederen en diensten waarvan iedereen in gelijke mate profiteert en waarvoor uitsluiting van gebruik onmogelijk is, laat een ingezetenenheffing de gebruiker betalen.

---

<sup>12</sup> Zie Hoynes en Luttmer (2011).

<sup>13</sup> Arme huishoudens (met een lage woningwaarde) hebben in dit geval een prikkel om te verhuizen naar plekken met veel rijke huishoudens (met een hoge woningwaarde). Ze profiteren namelijk op die manier van het rijke voorzieningenniveau dat voortvloeit uit de grote belastingbasis. Calabrese et al. (2012) laten zien dat de verstoringen als gevolg van dit 'the poor chasing the rich' fenomeen zo groot zijn, dat ze de potentiële welvaartswinst van decentralisatie vrijwel tenietdoen. Ook laten zij zien dat het probleem van 'the poor chasing the rich' zich niet voordoet bij een ingezetenenheffing.

<sup>14</sup> Zo laat Nechyba (1997) zien dat het optimaal is voor lokale overheden om helemaal geen inkomstenbelasting te heffen wanneer zij ook de beschikking hebben over een belasting op onroerend goed. Het feit dat lokale overheden in de VS vrijwel alle taken financieren vanuit een heffing op onroerend goed, ondersteunt volgens Nechyba deze zienswijze. Buettner en Janeba (2014) leveren empirisch bewijs dat Duitse gemeenten met elkaar concurreren middels cultuursubsidies om hoge inkomens aan te trekken. Schmidheiny (2006) laat zien dat rijke huishoudens in Zwitserland eerder geneigd zijn te verhuizen naar gemeenten met een lage inkomstenbelasting dan arme huishoudens.

### 3 Stemt de betaler?

Daarnaast leiden de verscheidene grondslagen tot verschillen in de prikkel die gemeentelijke bestuurders ervaren bij het voeren van lokaal beleid. Ook hierbij is de keuze voor de grondslag dus cruciaal. De potentiële voordelen van fiscale decentralisatie worden namelijk alleen volledig benut indien bestuurders ertoe bewogen worden om te voldoen aan de lokale wensen.

Als stemgerechtigden in een gemeente de kosten van beleid dragen, bevordert dit de democratische controle en verantwoording over de manier waarop het geld wordt uitgegeven. Zichtbaarheid van de lokale belasting bevordert de democratische verantwoording ook. Een zichtbare heffing confronteert de betaler immers direct met de kosten van lokaal beleid en maakt een scherpere afweging tussen de lasten en baten mogelijk.<sup>15</sup>

Een deel van de belasting op onroerend goed kan door kapitalisatie terecht komen bij eigenaren buiten de gemeente. In de huursector gaat het dan om woningcorporaties en vastgoedondernemingen, die geen stemrecht hebben. Afwenteling van kosten op deze belastingbetalers is dan een risico.<sup>16</sup> Dit speelt als gevolg van huurregulering vooral bij een belasting op het bezit van woningen en minder bij een heffing op het gebruik ervan. Bovendien is een belasting op het gebruik voor huurders zichtbaarder. Zelfs als deze belasting door kapitalisatie afgewenteld wordt op de eigenaar, zijn inwoners zich nog bewust van de kosten van lokaal beleid. Moderne inzichten uit de gedragseconomie onderstrepen de potentiële invloed van dit soort 'nudges'.<sup>17</sup> Vooral een belasting op het gebruik van woningen draagt dus bij aan de democratische verantwoording.

Andere belastinggrondslagen bevorderen de democratische verantwoording minder. Het belasten van commercieel vastgoed draagt minder bij aan de democratische verantwoording, omdat bedrijven rechtspersonen zijn en dus doorgaans geen stemrecht hebben.<sup>18</sup> Wel wordt het risico op afwenteling dat hierdoor ontstaat, beperkt door belastingconcurrentie om mobiel kapitaal, zoals besproken in het vorige hoofdstuk. Bij lokale opcenten op de LB/IB is zichtbaarheid een probleem wanneer het de belastingbetaler onduidelijk is welk deel van de belastingbetaling ten deel valt aan de lokale overheid.

---

<sup>15</sup> Maatstafconcurrentie – het vergelijken met naburige gemeenten – speelt hierbij waarschijnlijk een belangrijke rol. Besley en Case (1995) laten zien dat gouverneurs in de VS een grotere kans maken om te worden herkozen wanneer zij de belastingen minder sterk laten stijgen dan in omliggende staten. Gouverneurs die in de running zijn voor een herverkiezing passen hun beleid hier ook op aan: er is een positieve correlatie tussen veranderingen in belastingen tussen buurstaten. Allers en Elhorst (2005) laten zien dat er ook in Nederland sprake is van maatstafconcurrentie op lokale belastingtarieven.

<sup>16</sup> McLure (1967) en Zimmerman (1983) leveren voor de VS empirisch bewijs dat belastingen die door de staat worden geheven, voor een deel worden afgewenteld op niet-inwoners van de staat. Er is bij ons geen onderzoek bekend naar afwenteling van belastingdruk door Nederlandse lokale overheden. Een nuancering is dat partijen zoals woningcorporaties langs andere kanalen betrokken zijn bij de lokale besluitvorming.

<sup>17</sup> Zie Thaler en Sunstein (2008).

<sup>18</sup> Uitzonderingen zijn eenmanszaken en vennootschappen onder firma, die door natuurlijke personen gedreven worden. Deze natuurlijke personen hebben wel stemrecht, maar niet altijd in de gemeente waar de onderneming is gevestigd.



## 4 Inkomenseffecten van fiscale decentralisatie

Uit de vorige paragrafen blijkt dat vooral voor een ingezetenenheffing (IH) en een OZB op (het gebruik van) woningen geldt dat beslissen, genieten en betalen samenvallen. De vraag is of ongewenste inkomenseffecten – het gebruikelijke probleem bij hervormingen – voorkomen kunnen worden bij een verruiming van het lokale belastinggebied via deze grondslagen.<sup>19</sup> Deze paragraaf brengt daarom de inkomenseffecten van een verruiming via het gebruikersdeel OZB op woningen en van een verruiming via de ingezetenenheffing in kaart.<sup>20</sup> Een belangrijke aanname hierbij is dat de belastingverschuiving geen invloed heeft op het lokale voorzieningenniveau en dat de gemeentelijke uitgaven gelijk blijven.

De berekeningen gaan uit van een decentralisatie van belastingcapaciteit met een budgettair beslag van 4 miljard euro, zodat de lokale belastingopbrengst ruwweg verdubbelt.<sup>21</sup> Vanuit internationaal perspectief lijkt dit een voorzichtige eerste stap, want hiermee wordt nog steeds niet meer dan de helft van het OESO-gemiddelde van 37% bereikt.<sup>22</sup>

Er wordt in beide varianten gekozen voor een compenserende maatregel die de inkomenseffecten van fiscale decentralisatie zo veel mogelijk beperkt. Voor de OZB-variant komt dit neer op een verlaging van de tarieven van de eerste twee schijven van de LB/IB; de tarieven van de derde en vierde schijf blijven gelijk. In de IH-variant worden de hogere lokale lasten gecompenseerd door een verhoging van de algemene heffingskorting (AHK). Verder is er kwijtschelding van lokale lasten voor huishoudens met een inkomen onder het sociaal minimum; deze groep beslaat zo'n 10% van alle huishoudens in Nederland. De netto bijstand wordt constant gehouden ten opzichte van de huidige situatie.

Tabel 1 laat de inkomenseffecten zien van een verruiming van het lokale belastinggebied via de OZB.<sup>23</sup> De eerste kolom geeft het effect van de lokale heffing, de tweede kolom het effect

---

<sup>19</sup> Ongewenste verdeel-effecten kunnen leiden tot publieke weerstand en kunnen een belastinghervorming in de weg staan. Het echec met de 'poll tax' in het Verenigd Koninkrijk is hier een goed voorbeeld van. Smith (1991) stelt dat de impopulariteit van de 'poll tax' voor een belangrijk deel te wijten was aan ongelukkige beleidskeuzes bij de invoering ervan. Een daarvan was de gebrekkige communicatie van de inkomenseffecten door de overheid. Praktische overwegingen zoals stabiliteit van de belastingbasis en uitvoeringskosten lijken geen belemmering te vormen voor de keuze voor woningen of ingezetenen als grondslag. Zie bijvoorbeeld Boorsma et al. (2004) en Rfv (2015). Deze overwegingen komen in deze Policy Brief niet meer ter sprake.

<sup>20</sup> Merk op dat het hier het in 2005 afgeschafte gebruikersdeel OZB op woningen betreft. De verwachting is dat een verruiming van het eigenaarsdeel OZB op woningen vergelijkbare effecten laat zien als een herinvoering van het gebruikersdeel, zeker in het geval het eigenaarsdeel door verhuurders wordt afgewenteld op huurders in de vorm van hogere huren. Gezien het huidige vraagoverschot op de huurdersmarkt is de kans op afwenteling vrij groot; dit gebeurde recentelijk ook met de verhuurdersheffing. Bij volledige afwenteling is een analyse van het eigenaarsdeel identiek aan de hier gerapporteerde variant voor het gebruikersdeel, op één punt na: de kwijtschelding. Hogere huren worden namelijk niet kwijtscholden. Wel is er compensatie voor de laagste inkomens mogelijk in de vorm van een hogere huursubsidie, wat veel weg heeft van een kwijtschelding.

<sup>21</sup> De initiële belastingopbrengst van een kleine 5 miljard euro per jaar is exclusief inkomsten vanuit gebruiksheffingen. Inclusief gebruiksheffingen komen de initiële inkomsten uit eigen fiscale middelen uit op zo'n 9 miljard euro per jaar (cijfers voor 2013. Bron: CBS).

<sup>22</sup> De stijging in de lokale belastingopbrengst wordt gecompenseerd door een korting op het Gemeentefonds van 4 miljard euro, wat uiteindelijk weer compensatie via de LB/IB mogelijk maakt. In de gerapporteerde variant wordt voor het bepalen van de korting per gemeente uitgegaan van de huidige verdeelsystematiek. Deelvarianten, gerapporteerd in het achtergronddocument, laten de effecten zien van volledige verevening tussen gemeenten en de effecten wanneer er weinig verevening plaatsvindt. Ook geeft het achtergronddocument inzicht in de gebruikte methodiek om de effecten van de mate van verevening in kaart te brengen.

<sup>23</sup> Berekend met MIMOSI, zie Romijn e.a. (2008).

van de compenserende maatregel en de laatste kolom het netto effect.<sup>24</sup> De gerapporteerde veranderingen gelden voor het mediane huishouden van elke groep huishoudens. De puntenwolk in figuur 1 geeft een beeld van de inkomenseffecten voor alle huishoudens.

**Tabel 1** Inkomenseffecten in de OZB-variant voor alle huishoudgroepen hanteerbaar

	OZB	Compensatie	Totaal
<b>Inkomensniveau (a)</b>			
<= 175% WML	-1,7	1,6	-0,1
175- 350% WML	-1,5	1,9	0,3
350- 500% WML	-1,2	1,8	0,4
> 500% WML	-1,1	1,2	0,0
<b>Inkomensbron (b)</b>			
Werknemers	-1,4	1,8	0,3
Uitkeringsgerechtigden	-1,4	1,3	0,0
Gepensioneerden	-1,8	1,6	-0,3
<b>Huishoudtype</b>			
Tweeverdieners	-1,3	1,8	0,4
Alleenstaanden	-1,7	1,7	-0,0
Alleenverdieners	-1,6	1,5	-0,2
<b>Kinderen (c)</b>			
Huishoudens met kinderen	-1,3	1,6	0,2
Huishoudens zonder kinderen	-1,4	1,9	0,3
Alle huishoudens	-1,5	1,7	0,1

(a) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau.  
 (b) De indeling naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.  
 (c) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

Voor geen van de huishoudgroepen gaat het mediane huishouden er per saldo meer dan 0,3% op achteruit, hoewel figuur 1 laat zien dat er wel uitschieters zijn. Het gebruikersdeel OZB treft bovenal de lagere inkomensgroepen, maar deze groepen profiteren ook het meest van de lagere schijftarieven. Werkenden gaan er in deze variant op vooruit, terwijl gepensioneerden inleveren, omdat de eerste groep een kleiner aandeel van het inkomen aan OZB uitgeeft en meer profiteert van de terugsluis. Om dezelfde reden is de variant relatief gunstig voor tweeverdieners.<sup>25</sup>

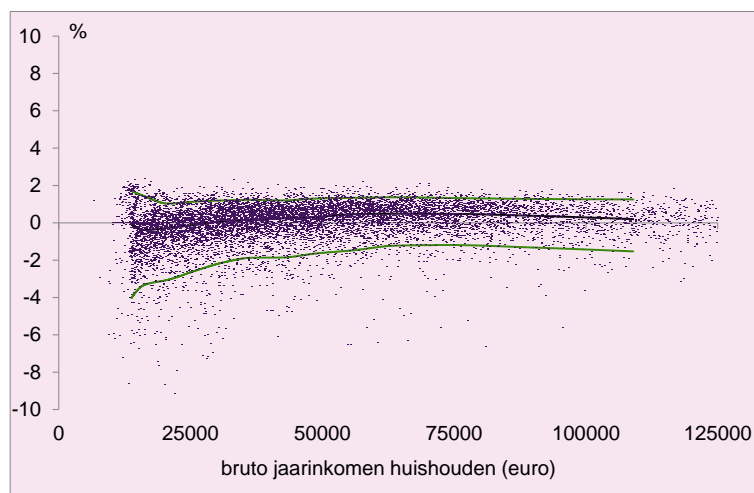
Een belangrijke kanttekening bij de gerapporteerde inkomenseffecten is dat deze abstraheren van de vermogenseffecten voor huidige en toekomstige woningbezitters die het gevolg zijn van de (her)invoering van het gebruikersdeel OZB. Door kapitalisatie van de OZB in woningprijzen profiteren toekomstige woningbezitters namelijk ten koste van huidige woningbezitters. Berekeningen laten zien dat als gevolg van de invoering van het

<sup>24</sup> Het rapporteren van de inkomenseffecten van het mediane huishouden voor elk huishoudtype is de oorzaak voor het feit dat de eerste twee kolommen niet optellen tot de laatste.

<sup>25</sup> De inkomenseffecten van kwijtscheldingen, het constant houden van de bijstand en de mate van verevening worden besproken in het achtergronddocument.

gebruikersdeel prijzen van koopwoningen op lange termijn dalen met ongeveer 1,6%.<sup>26</sup> Afgezet tegen de fluctuaties in de huizenprijzen in recente jaren gaat het hier om een beperkt vermogenseffect.

**Figuur 1** **Inkomenseffecten in de OZB-variant voor alle inkomensniveaus overwegend klein, met uitschieters naar boven en beneden**<sup>27</sup>



Tabel 2 geeft per huishoudgroep de inkomenseffecten wanneer fiscale decentralisatie tot stand komt via een ingezetenenheffing.<sup>28</sup> Ook hier geeft de eerste kolom het effect weer van de lokale belasting, de tweede kolom het effect van een hogere AHK en de laatste kolom het totale inkomenseffect. Merk op dat deze variant voor de verschillende inkomensgroepen eenzelfde beeld laat zien als de OZB-variant: de ingezetenenheffing treft lagere inkomens het zwaarst, maar deze groep gaat er door de verhoging van de AHK meer op vooruit dan hogere inkomens. De inkomenseffecten voor de mediane huishoudens zijn beperkt, maar de puntenwolk in figuur 2 laat zien dat ook deze variant uitschieters naar beneden kent. De spreiding van de puntenwolk is wel minder groot dan voor de OZB-variant.

De berekeningen in deze paragraaf laten zien dat bij gerichte compensatie de inkomenseffecten van fiscale decentralisatie via een gebruikersdeel OZB op woningen of ingezetenenheffing voor de meeste huishoudens beperkt blijven. Bovendien wordt er voor beide varianten geabstraheerd van doelmatigheidswinst op lokaal niveau als gevolg van decentralisatie. Bij een doelmatiger aanbod van lokale voorzieningen pakken de effecten voor huishoudens nog gunstiger uit. Wel is het zo dat bij de OZB-variant vermogenseffecten voor huidige woningbezitters door kapitalisatie van de OZB in de huizenprijzen niet tot uiting komen in de inkomenseffecten.

<sup>26</sup> Dit is onder de gebruikelijke aanname van het CPB-woningmarktmodel (zie Donders e.a., 2010) dat het woningaanbod zich op de zeer lange termijn enigszins aanpast. Als gekeken wordt naar de prijsverandering op een termijn van 10 jaar waar het woningaanbod volledig inelastisch is, dalen de huizenprijzen met zo'n 3,5 %.

<sup>27</sup> Inkomenseffecten naar huishoudinkomen, mutaties in %. Per inkomensniveau liggen de inkomenseffecten van 90% van de huishoudens tussen de groene lijnen. De zwarte lijn geeft de mediaan weer.

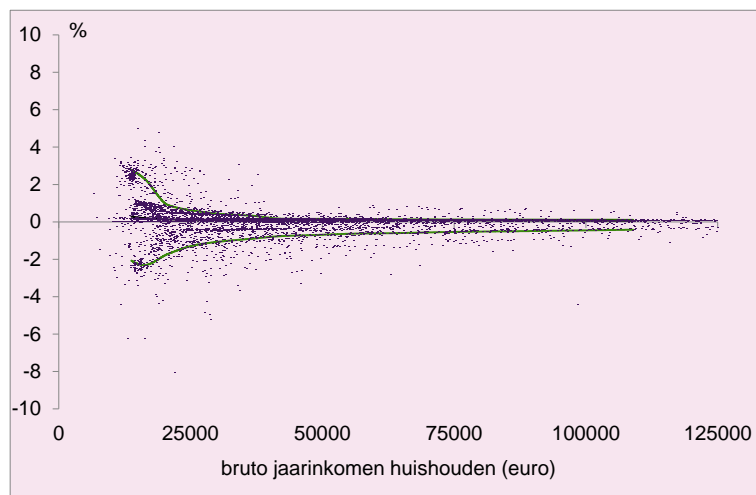
<sup>28</sup> Hier valt op dat het totale effect voor elke huishoudgroep positief is. De reden hiervoor is simpel: de Policy Brief rapporteert effecten voor het mediane huishouden en niet voor het gemiddelde inkomen. Voor alle huishoudgroepen blijkt voor het mediane huishouden de stijging van de AHK groter te zijn dan de IH. Voor enkele huishoudgroepen zijn de gemiddelde inkomenseffecten wel negatief.

**Tabel 2**      **Inkomenseffecten in de IH-variant voor alle huishoudgroepen hanteerbaar**

	IH	Compensatie	Totaal
<b>Inkomensniveau (a)</b>			
<= 175% WML	-1,7	1,9	0,1
175- 350% WML	-1,6	1,7	0,1
350- 500% WML	-1,3	1,4	0,1
> 500% WML	-0,9	1,0	0,1
<b>Inkomensbron (b)</b>			
Werknemers	-1,5	1,5	0,1
Uitkeringsgerechtigden	-1,7	1,2	0,0
Gepensioneerden	-1,7	1,8	0,2
<b>Huishoudtype</b>			
Tweeverdieners	-1,6	1,6	0,1
Alleenstaanden	-1,4	1,5	0,1
Alleenverdieners	-1,9	1,9	0,0
<b>Kinderen (c)</b>			
Huishoudens met kinderen	-1,4	1,5	0,1
Huishoudens zonder kinderen	-1,5	1,6	0,1
Alle huishoudens	-1,5	1,6	0,1

(a) Bruto inkomen uit arbeid of uitkering op huishoudniveau.  
 (b) De indeling naar inkomensbron is op basis van de meest verdienende partner.  
 (c) De indeling naar gezinssamenstelling is op basis van aanwezigheid van kinderen tot 18 jaar en is exclusief huishoudens van gepensioneerden.

**Figuur 2**      **Inkomenseffecten in de IH-variant klein, met alleen aan de onderkant uitschieters naar boven en beneden**



## 5 Werkgelegenheidseffecten van fiscale decentralisatie

Naast de bevordering van doelmatigheid, kan fiscale decentralisatie ook een positief effect op de werkgelegenheid hebben. Tabel 3 geeft voor de OZB-variant de structurele (lange-termijn) effecten weer voor de werkgelegenheid in personen en uren.<sup>29</sup> De aanname is dat de OZB volledig in woningprijzen neerslaat vanwege de beperkte prijsgevoeligheid van het woningaanbod. Dit heeft als gevolg dat deze belasting geen versturende werking heeft op de werkgelegenheid. Dit is terug te zien in de eerste kolom van tabel 3.

**Tabel 3** Werkgelegenheid stijgt in de OZB-variant

	OZB	Compensatie	Totaal
<b>% Verandering in</b>			
Werkgelegenheid in uren	0,0	0,2	0,2
Werkgelegenheid in personen	0,0	0,2	0,2

De laatste kolom van tabel 3 laat zien dat een verruiming via de OZB de werkgelegenheid bevordert. De tweede kolom toont dat dit resultaat volledig wordt gedreven door de compenserende maatregel. De gekozen terugsluis stimuleert namelijk de arbeidsparticipatie van vooral de tweede verdiener binnen een huishouden.

Alternatieve compenserende maatregelen kunnen gunstiger uitpakken voor de werkgelegenheid. Compensatie door bijvoorbeeld een verhoging van de arbeidskorting met 4 miljard euro genereert een additionele toename van de werkgelegenheid (zowel in personen als in uren) met 0,2%-punt ten opzichte van de variant in tabel 3. De keerzijde van compensatie via de arbeidskorting is dat het totale pakket dan tot grotere negatieve inkomenseffecten leidt voor uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden.

De werkgelegenheidseffecten van een verruiming via een ingezetenenheffing staan in tabel 4. Hierbij valt op dat ook een ingezetenenheffing geen versturende werking heeft op de werkgelegenheid. De compenserende maatregel heeft echter ook amper invloed op de werkgelegenheid, waardoor deze variant uiteindelijk geen extra banen oplevert. Dit resultaat is niet heel verwonderlijk, gegeven dat zowel de ingezetenenheffing als de verhoging van de algemene heffingskorting generieke maatregelen zijn. Ook voor deze variant geldt dat de effecten op de werkgelegenheid positiever kunnen zijn bij een andere compenserende maatregel; de inkomenseffecten zullen dan ook groter zijn.

Deze paragraaf laat zien dat zowel een OZB op woningen als een ingezetenenheffing geen versturende werking heeft op de werkgelegenheid. De terugsluis bepaalt dan of fiscale decentralisatie de werkgelegenheid bevordert. In de OZB-variant levert compensatie die

<sup>29</sup> Berekend met MICSIM, zie Jongen e.a. (2014). Voor het berekenen van de werkgelegenheidseffecten worden dezelfde aannamen (over kwijtschelding, netto bijstand *et cetera*) aangehouden als in het vorige hoofdstuk. Daarnaast wordt voor de berekening van de werkgelegenheidseffecten nog een aantal aanvullende aannamen gemaakt. Deze zijn terug te vinden in het achtergronddocument. Dit document rapporteert ook de effecten van kwijtschelding en het constant houden van de bijstand op de werkgelegenheid.

primair gericht is op het mitigeren van inkomenseffecten al extra banen op. Naast de toename van de doelmatigheid van gemeentelijk beleid, levert dit dus een additioneel voordeel voor de werkgelegenheid, zonder dat dit gepaard gaat met ongewenste inkomenseffecten. Voor beide lokale belastingen geldt dat een andere compenserende maatregel, zoals een verhoging van de arbeidskorting met 4 miljard euro, meer werkgelegenheid creëert, maar ook tot grotere inkomenseffecten leidt.

**Tabel 4** Werkgelegenheid blijft constant in de IH-variant

	IH	Compensatie	Totaal
% verandering in			
Werkgelegenheid in uren	-0,0	0,0	0,0
Werkgelegenheid in personen	-0,0	0,1	0,0

## 6 Conclusies

Indien met een verruiming van het lokale belastinggebied beoogd wordt de doelmatigheid van lokaal beleid te bevorderen, zijn woningen en ingezetenen geschikte grondslagen om deze verruiming tot stand te brengen. Voor beide grondslagen geldt namelijk dat beslissen, genieten en betalen bij de lokale inwoner komen te liggen. Daarnaast leidt een belastinghervorming via een OZB op woningen of via een ingezetenenheffing tot inkomenseffecten die zonder extra geld hanteerbaar te maken zijn. Beide lokale belastingen werken ook niet verstorend op de werkgelegenheid. Afhankelijk van de terugsluis die de hogere lokale lasten compenseert, kan fiscale decentralisatie via deze heffingen ook nog eens de werkgelegenheid stimuleren.

De optimale mix tussen een OZB op woningen en een ingezetenenheffing is niet evident en zal per gemeente verschillen. Voor gemeenten waar een grote behoefte is aan locatie-specifieke faciliteiten zoals theaters en stations, helt de optimale verhouding over naar de OZB. Gemeenten die hoofdzakelijk investeren in voorzieningen waarvan alle inwoners in gelijke mate profiteren, bevorderen de doelmatigheid wanneer zij het grootste deel van de uitgaven financieren met een ingezetenenheffing. Bovendien bestaan er in sommige gemeenten grote verschillen in woningprijzen die niet direct relateren aan de nabijheid tot voorzieningen, waardoor huishoudens die in een duur huis wonen, bij een belasting op onroerend goed onevenredig bijdragen. Als de verhouding tussen de lokale grondslagen van bovenaf wordt opgelegd, ontnemt dit gemeenten de mogelijkheid om hiermee rekening te houden. Om maatwerk mogelijk te maken, is gemeentelijke autonomie over lokale belastingen onontbeerlijk.

## Literatuur

- Allers, M.A. en J.P. Elhorst, 2005, Tax Mimicking and Yardstick Competition Among Local Governments in the Netherlands, *International Tax and Public Finance*, vol. 12: 493-513.
- Becker, S.O., P.H. Egger en V. Merlo, 2012, How Low Business Tax Rates Attract MNE Activity: Municipality-Level Evidence from Germany, *Journal of Public Economics*, vol. 96: 698-711.
- Besley, T. en A. Case, 1995, Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition, *The American Economic Review*, vol. 85: 25-45.
- Boorsma, P. B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen, 2004, Belasten op niveau: Meer fiscale armslag voor gemeenten, 25 mei 2004, Den Haag.
- Buettner, T. en E. Janeba, 2014, City Competition for the Creative Class, mimeo.
- Calabrese, S.M., D.N. Epple en R.E. Romano, 2012, Inefficiencies from Metropolitan Political and Fiscal Decentralization: Failures of Tiebout Competition, *The Review of Economic Studies*, vol. 79: 1081-1111.
- Carlsen, F., B. Langset en J. Rattsø, 2005, The Relationship between Firm Mobility and Tax Level: Empirical Evidence of Fiscal Competition between Local Governments, *Journal of Urban Economics*, vol. 58: 273-288.
- CPB, 2014, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie, 26 juni 2014, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Donders, J., Van Dijk. M.F. en G. Romijn, 2010, *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, CPB Bijzondere Publicatie 84, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hoynes, H.W. en E.F.P. Luttmer, 2011, The Insurance Value of State Tax-and-Transfer Programs, *Journal of Public Economics*, vol. 95:1466-84.
- Jongen E., H.-W. de Boer en P. Dekker, 2014, MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands, CPB Background Document, Den Haag: Centraal Planbureau.
- McClure, C.E., 1967, The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962, *National Tax Journal*, vol. 20: 49-77.

Nechyba, T.J., 1997, Local Property and State Income Taxes: The Role of Interjurisdictional Competition and Collusion, *Journal of Political Economy*, Vol. 105: 351-384.

Oates, W.E., 2005, Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, vol. 12: 349-373.

OECD/Korea Institute of Public Finance, 2012, *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Parijs.

Rfv, 2015, Uitbreiding lokaal belastinggebied, 26 maart 2015, Den Haag.

Rodden, J., 2003, Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, *International Organization*, vol. 57: 695-729.

Romijn, G., J. Goes, P. Dekker, M. Gielen en F. van Es, 2008, MIMOSI: Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht, CPB Document 161, Den Haag: Centraal Planbureau.

Schmidheiny, K., 2006, Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics*, vol. 90: 429-458.

Smith, Peter, 1991, Lessons from the British Poll Tax Disaster, *National Tax Journal* vol. 44: 421-436.

Thaler, R.H. en C.R. Sunstein, 2008, *Nudge*. Yale University Press.

Vermeulen W. en M.A. Allers, 2015, Betere afweging met meer lokale belasting, *ESB*, vol. 100: 52-55.

Vermeulen W. en J. Rouwendal, 2007, Housing Supply in the Netherlands, CPB Discussion Paper 87, Den Haag: Centraal Planbureau.

Zimmerman, D., 1983, Resource Misallocation from Interstate Tax Exportation: Estimates of Excess Spending and Welfare Loss in a Median Voter Framework, *National Tax Journal*, vol. 36:183-201.







Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

April 2015 | ISBN 978-90-5833-684-2