

## Moeten provincies belasting heffen?

*M.A. Allers\**

### Samenvatting

In samenhang met de invoering van rekeningrijden wordt de motorrijtuigenbelasting volgens plan afgeschaft. Daarmee ontvalt de grondslag aan de opcenten op die belasting, de enige echte provinciale belasting. Moeten provincies in plaats daarvan een andere belasting krijgen? Dit artikel onderzoekt de argumenten voor het bestaan van een provinciale belasting. Niet alle theoretische argumenten voor een decentraal belastinggebied blijken van toepassing te zijn op Nederlandse provincies. Aanpassing van het provinciale voorzieningenniveau aan de regionale omstandigheden heeft vermoedelijk nauwelijks een welvaartsverhogend effect. Een provinciale belasting kan wel de afweging bevorderen tussen de verschillende provinciale bestedingsmogelijkheden, en dwingt provincies tot het afleggen van rekenschap aan de kiezers. Om deze rol te kunnen vervullen, moet een alternatieve provinciale belasting wel goed zichtbaar zijn en in termen van opbrengst voldoende omvang hebben. Het beste alternatief voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting lijkt een provinciale ingezetenenbelasting te zijn.

Trefwoorden: provincie, motorrijtuigenbelasting.

### 1 Inleiding

Gemeenten en provincies moeten de ratio van hun eigen belastinggebied regelmatig verdedigen. De gemeenten hebben de aanval op hun onroerendezaakbelastingen (OZB) voor een deel kunnen afslaan. De in 2006 ingevoerde tariefmaximering is in 2008 weer afgeschaft. Wel zijn gebruikers van onroerende zaken met een woonbestemming sinds 2006 vrijgesteld van OZB. De provincies hangt het rekeningrijden als zwaard van Damocles boven het hoofd. Daarmee verdwijnt namelijk de motorrijtuigenbelasting. De opcenten op die belasting die provincies nu heffen houden dan ook op te bestaan. Dan raken provincies hun enige echte belasting kwijt.

Dit roept de vraag op of provincies in plaats van de bestaande opcenten op de motorrijtuigenbelasting een nieuwe eigen belasting moeten krijgen. De Raad voor de financiële verhoudingen, die onlangs adviseerde over de provinciale financiën (Rfv 2009), doet geen duidelijke uitspraak over de gewenste samenstelling van de inkomsten van provincies. Dit artikel zet de argumenten voor een decentraal belastinggebied op een rij, en gaat na in hoeverre die gelden voor Nederlandse provincies. In de eerste plaats maken decentrale belastingen het mogelijk om het voorzieningenniveau te laten afhangen van de regionale omstandigheden. Het is echter de vraag in hoeverre dit de welvaart verhoogt. In de tweede plaats kunnen decentrale belastingen leiden tot een betere afweging van de kosten en de baten van overheidsvoorzieningen, en doelmatiger functioneren van een bestuurslaag bevorderen. Hoewel dit artikel op provincies is gericht, kunnen de argumenten ook op gemeenten worden toegepast. Al kan dat voor gemeenten wel tot andere conclusies leiden dan voor de provincies.

## 2 Verschillen in voorzieningenniveau

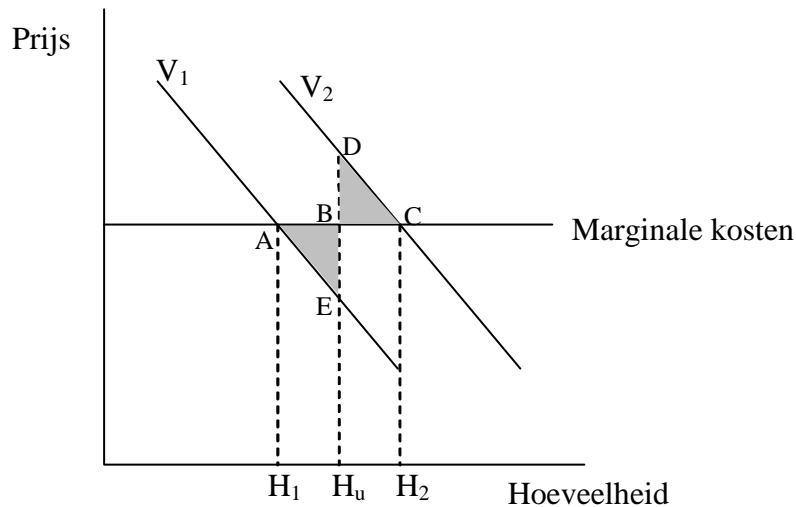
In sommige omstandigheden is het welvaartsverhogend als het voorzieningenniveau niet in elke provincie even hoog is. Door decentrale overheden een eigen belastinggebied te geven, kunnen zij de omvang van het voorzieningenniveau afstemmen op de regionale omstandigheden. Een hoger voorzieningenniveau gaat gepaard met hogere belastingen. Lagere belastingen zijn mogelijk door voor minder of soberder voorzieningen te kiezen. Onder welke omstandigheden is de welvaart hoger wanneer decentrale overheden hun eigen voorzieningenniveau kunnen kiezen? Dat kan in de eerste plaats zo zijn als de *preferenties* inzake het voorzieningenniveau niet in alle provincies hetzelfde zijn. Een uniform voorzieningenniveau zou dan in sommige gevallen te hoog en in andere gevallen te laag zijn. Eenheidsworst maakt niet gelukkig. Dit staat bekend als het Oates-theorema (Oates, 1972). Ten tweede kunnen de *kosten* van het aanbieden van overheidsvoorzieningen verschillen. Bij hogere kosten is het beter om te kiezen voor minder overheidsvoorzieningen en lagere belastingen. Er blijft dan meer geld over voor particuliere bestedingen.

## 3 Oates-theorema

Figuur 1 illustreert het Oates-theorema (Oates, 1997). We beschouwen twee provincies, 1 en 2, met elk een eigen vraag naar voorzieningen. Deze vraag wordt weergegeven door de vraagcurven  $V_1$  voor provincie 1 en  $V_2$  voor provincie 2. De marginale kosten van provinciale voorzieningen zijn in beide provincies gelijk; de situatie met verschillende kostenniveaus bekijken we later (paragraaf 4). De optimale hoeveelheid voorzieningen is te vinden bij het snijpunt van de vraagcurve en de marginale kostencurve. Bij een lager voorzieningenniveau hebben burgers meer over voor extra voorzieningen dan die extra voorzieningen kosten. Uitbreiding van het voorzieningenniveau verhoogt dus de welvaart. Bij het snijpunt zijn kosten en baten van extra voorzieningen in evenwicht. Voorbij dit punt leveren extra voorzieningen niet langer welvaartswinst op. Rechts van het snijpunt overtreffen de kosten van extra voorzieningen de baten. Het voorzieningenniveau is te hoog.

Voor provincie 1 is het optimale voorzieningenniveau  $H_1$ , voor provincie 2  $H_2$ . De vraag naar provinciale voorzieningen is in 2 groter dan in 1, en het optimale niveau dus ook. Wanneer provincies niet zelf hun voorzieningenniveau mogen kiezen, hebben beide provincies te maken met het uniforme voorzieningenniveau  $H_u$ .  $H_u$  wordt bepaald door de centrale overheid en ligt tussen  $H_1$  en  $H_2$ . Dat ligt voor provincie 1 te hoog en voor provincie 2 te laag. De welvaartswinst van decentralisatie is eenvoudig te berekenen als de som van de oppervlakte van de driehoeken ABE en BDC.

Figuur 1. Oates-theorema



Uit het voorafgaande valt eenvoudig af te leiden dat de welvaartswinst van decentralisatie in de eerste plaats afhangt van de omvang van de verschillen in preferenties tussen provincies. Hoe groter die verschillen zijn, en hoe groter de afstand tussen de vraagcurven dus is, hoe groter de oppervlakte van de driehoeken uitvalt, en hoe hoger dus de welvaartswinst zal zijn. Vervolgens is de prijselasticiteit van de vraag naar overheidsvoorzieningen van belang. Hoe minder elastisch de vraag is, en hoe steiler de vraagcurven dus zijn, des te groter de welvaartswinst. Om een inschatting te kunnen maken van de welvaartswinst die provinciale belastingen kunnen opleveren doordat zij verschillen in voorkeuren kunnen honoreren, moeten we dus weten hoe elastisch de vraag naar provinciale voorzieningen is, en hoe groot de verschillen in de vraag naar die voorzieningen.

Uit overvloedig empirisch onderzoek (beginnend bij Bergstrom and Goodman, 1973) blijkt dat de vraag naar overheidsvoorzieningen in het algemeen inelastisch is. Dat zal zeker gelden voor de voorzieningen die tot het taakveld van de provincies behoren. Daarbij gaat het om zaken als ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en natuurontwikkeling. De geringe elasticiteit impliceert een grote potentiële welvaartswinst van provinciale belastingen.

Dat vereist wel dat de voorkeuren voor de door provincies voortgebrachte voorzieningen per regio voldoende verschillen. Voor een grote welvaartswinst moeten die verschillen binnen provincies minimaal zijn, maar tussen provincies groot. Provincies zijn echter primair verantwoordelijk voor voorzieningen waaraan de behoefte in verschillende provincies vermoedelijk ongeveer even groot zal zijn. Binnen provincies zullen die verschillen er zeker zijn, maar op provinciaal niveau middelen die zich waarschijnlijk wel uit. Dat komt doordat provincies qua oppervlakte vrij groot zijn, en verschillende gebieden omvatten die elk een eigen karakter hebben. Het is bijvoorbeeld goed voor te stellen dat de voorkeuren voor voorzieningen op het gebied van verkeer of natuurontwikkeling in stedelijke gebieden verschillen van die in landelijke gebieden. Provincies omvatten echter zowel landelijke als stedelijke gebieden. Op basis van het

Oates-theorema valt de noodzaak van een eigen provinciaal belastinggebied dus niet eenvoudig te beargumenteren.

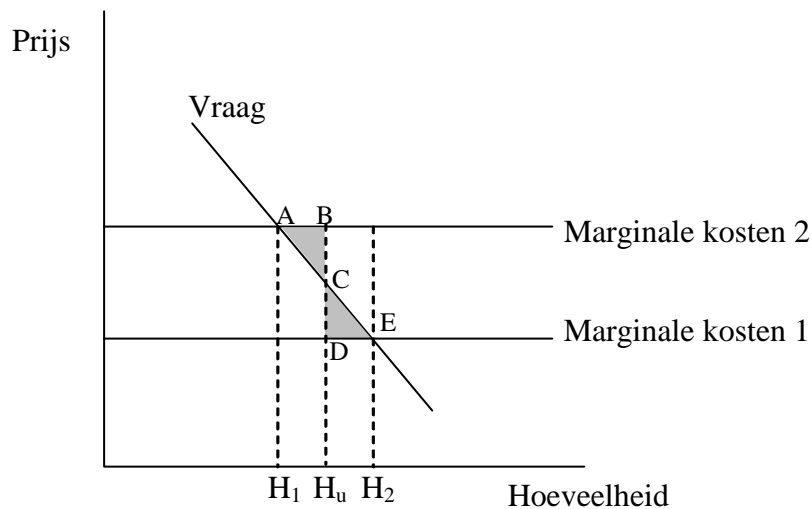
#### 4 Kostenverschillen

De optimale hoeveelheid overheidsvoorzieningen verschilt natuurlijk niet alleen bij verschillende voorkeuren (vraagcurven), maar ook bij variatie in kosten. Dit is te zien in figuur 2 (Oates 1997). Provincie 1 heeft lagere kosten dan provincie 2. Het optimale voorzieningenniveau  $H_2$  ligt dan ook hoger dan dat van provincie 1 ( $H_1$ ). Wanneer de kosten van overheidsvoorzieningen hoog liggen, levert het een welvaartsverlies op als het voorzieningenniveau op het (te hoge) uniforme niveau  $H_u$  moet liggen. In dit geval was het beter geweest meer voorzieningen particulier tot stand te brengen. Voor provincies met een laag kostenniveau is het uniforme niveau eveneens welvaartsverlagend. Een te groot deel van de voorzieningen moet hier particulier worden geleverd. De welvaartswinst van variatie is de som van de oppervlakte van de driehoeken ABC en CDE.

Kostenverschillen tussen provincies worden in Nederland tot op zekere hoogte verevend, doordat provincies met een hoog kostenniveau een hogere algemene uitkering van het Rijk ontvangen. Hetzelfde geldt voor gemeenten. Dit ontkracht echter niet het bovenstaande argument. Immers, de hoogte van de algemene uitkering is niet van invloed op het optimale voorzieningenniveau. Dat hangt af van kosten en voorkeuren. Provincies met hoge kosten zouden hun hoge uitkering welvaartstheoretisch gezien moeten gebruiken om hun belasting laag te houden. Als ze dat niet doen, kiezen ze voor een te hoog voorzieningenniveau.

Net als bij figuur 1 zijn de driehoeken in figuur 2 groter naarmate de verschillen tussen provincies groter zijn, alleen gaat het nu om kostenverschillen. De invloed van de vraagelasticiteit is nu echter andersom: hoe groter die elasticiteit (dus hoe vlakker de vraagcurve), hoe groter de welvaartswinst. Gezien de geringe elasticiteit levert het bestaan van kostenverschillen tussen provincies dus weinig mogelijkheden op om door variatie van het voorzieningenniveau de welvaart te vergroten. Daar komt bij dat die kostenverschillen in het homogene Nederland tamelijk beperkt zijn in vergelijking met die in andere landen.

Figuur 2. Kostenverschillen en optimaal voorzieningenniveau



De conclusie luidt dat het weinig welvaartswinst oplevert om provincies de kans te geven de hoogte van hun voorzieningenniveau af te stemmen op de regionale voorkeuren of verschillen in kosten. Deze slotsom ontkracht de argumentatie voor het (voort)bestaan van een eigen provinciale belasting. Provincies zouden wat dit betreft geheel via een rijksuitkering kunnen worden gefinancierd. Toch betekent dit niet dat provincies geen vervangende belasting moeten krijgen, wanneer zij straks niet langer opcenten kunnen heffen op de motorrijtuigenbelasting. Er bestaan namelijk nog andere argumenten voor een provinciaal belastinggebied die wel valide zijn. De eerste daarvan heeft betrekking op de kwaliteit van de afweging tussen verschillende bestedingsmogelijkheden. De tweede betreft de transparantie van de provinciale inkomsten, en in het verlengde daarvan de doelmatigheid waarmee provincies functioneren.

### 5 Afweging tussen bestedingsmogelijkheden

Optimaal overheidsbeleid vereist twee soorten financiële afwegingen. In de eerste plaats moet de laatste euro die aan overheidsvoorzieningen wordt besteed evenveel welvaart opleveren als de laatste euro die door particulieren wordt uitgegeven. Hierbij gaat het om de optimale omvang van de overheidsuitgaven. Het bleek al dat een landelijk uniform budget voor de provincies nauwelijks tot welvaartsverlies leidt. De afweging tussen het besteden van geld aan provinciale voorzieningen of aan particuliere bestedingen hoeft dus niet per se op provinciaal niveau gemaakt te worden. Dit kan ook op landelijk niveau. Een tweede afweging betreft die tussen de toewijzing van overheidsmiddelen aan concurrerende bestedingsrichtingen. Elke euro kan maar één keer worden besteed. Een goede afweging vereist dat bestedingen aan alle mogelijke overheidsvoorzieningen integraal tegen elkaar worden afgewogen. Bepaalde inkomsten moeten dus niet vooral voor bepaalde doelen worden bestemd. De laatste decennia is binnen de economie een theorie ontwikkeld die voorspelt dat juist dat laatste veel voorkomt. Volgens deze *mental accounting*-theorie laten overheden, bedrijven en gezinshuishoudens hun bestedingen mede afhangen van de *bron* van hun inkomsten. Onderzoek lijkt dit ook te bevestigen

(Hines en Thaler, 1995; Thaler, 1999). Mensen verdelen geld in gedachten in verschillende potjes (*mental accounts*). Geld uit het ene potje wordt sneller uitgegeven dan geld uit het andere, terwijl ook de bestedingsrichting verschilt. Dit inzicht is niet nieuw; het is bij Cicero al terug te vinden. Wel nieuw is dat deze gedachtegang nu is ingebed in een consistente theorie.

De algemene uitkering wordt tussen provincies verdeeld aan de hand van verschillende 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 provincie en diverse provinciale uitgavencategorieën. Hoewel de algemene uitkering naar eigen inzicht kan worden besteed, voorspelt de *mental accounting*-theorie dat provincies al dan niet bewust rekening zullen houden met de opbouw van hun algemene uitkering (Allers 2001). Dit geeft portefeuillehouders die "te weinig" krijgen een extra argument om bij hun collega van financiën meer middelen te claimen. Dit argument pleit voor een kleine algemene uitkering, en dus een substantieel belastinggebied. In hoeverre potjesdenken de bestedingen van provincies feitelijk beïnvloedt is voor zover bekend nooit onderzocht.

## 6 Transparantie en rekenschap

Provincies worden, net als andere organisaties, bestuurd door mensen die de natuurlijke neiging hebben om het zichzelf niet nodeloos moeilijk te maken. Zonder enige vorm van controle kan dan ook geen doelmatige besteding van middelen worden verwacht. Voor de rol van controleur zijn er in het geval van de provincies twee kandidaten: de rijksoverheid en de kiezer. Formeel is dit natuurlijk de taak van de kiezer, maar de laatste jaren is een trend zichtbaar van meer bemoeienis van de rijksoverheid met provincies (en gemeenten). Dat is geen goed idee. Het Rijk heeft zo zijn eigen voorkeuren, en heeft er geen direct belang bij provincies doelmatig te laten functioneren. Kiezers hebben dat in principe wel, aangezien zij uiteindelijk de rekening betalen. Verder hebben provinciebestuurders natuurlijk hun eigen preferenties wat betreft de te bekostigen voorzieningen. Die stroken niet altijd met die van het electoraat. Daarom is het van belang dat de kiezers het bestuur op de besteding van het gemeenschapsgeld kunnen afrekenen.

Daarvoor is wel transparantie nodig. Kiezers moeten een volledig beeld hebben van de kosten en de baten van voorzieningen. Inkomsten uit niet-belastingmiddelen (vermogen, of uitkeringen van het Rijk) vallen echter buiten het blikveld van vrijwel elke kiezer. Bij een groot aandeel van dergelijke inkomsten zien kiezers (te) veel voorzieningen terug voor hun beperkte belastinggeld (zie ook Kalb, 2008). Ze zullen belastingverhogingen dan te gemakkelijk accepteren. Betaalde belasting is veel zichtbaarder. Daarom is het van belang een significant deel van de provinciale uitgaven via provinciale belastingen te bekostigen. Kiezers hebben dan meer zicht op de werkelijke kosten van overheidsvoorzieningen, en zullen provinciale belastingverhogingen kritischer bekijken. Als dit zo is, hoe kan de opbrengst uit de provinciale opcenten de afgelopen tijd dan zo sterk zijn opgelopen? Uit onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2009) blijkt dat provincies aanzienlijk meer belasting hebben geïnd dan nodig was. Dit was mogelijk, doordat het bij provincies om een vrijwel onzichtbare belasting gaat, die meelift op een rijksbelasting. Bovendien vertoonde de belastinggrondslag een sterke autonome groei: er kwamen steeds meer auto's en die werden gemiddeld zwaarder, wat

ook zonder tariefverhogingen meer belasting oplevert. Ondanks beperkte tariefverhogingen liep de opbrengst dan ook sterk op.

Hoe het ook kan, blijkt uit de kritische – soms regelrecht argwanende – manier waarop de gemeentelijke lasten worden gevolgd. Gemeentelijke belastingen worden op aanslag geheven en zijn goed zichtbaar. Wethouders die hun belastingtarieven bovengemiddeld verhogen moeten dat niet zelden op de televisie komen uitleggen. Zij moeten dus een goed verhaal hebben. Dit dwingt tot een zekere mate van doelmatigheid.

Het is dus gewenst dat provincies een eigen belasting hebben en houden, maar dat moet wel een goed zichtbare belasting zijn. Burgers kunnen het tarief dan vergelijken met de tarieven in andere provincies, en hun bestuurders op die verschillen afrekenen. Over deze maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) is inmiddels veel literatuur verschenen. Naast theoretische analyses is ook veel empirisch onderzoek gedaan. Daaruit blijkt veelal dat maatstafconcurrentie werkt, ook bij Nederlandse gemeenten (Allers en Elhorst, 2005). Dat klopt ook met de observatie dat gemeenten hun OZB-opbrengst niet laten oplopen met de groei van de belastinggrondslag, zoals provincies wel hebben gedaan. Geys (2006) en Revelli en Tovmo (2007) maken aannemelijk dat maatstafconcurrentie leidt tot meer doelmatigheid bij gemeenten in respectievelijk Vlaanderen en Noorwegen.

## 7 Nieuwe belasting voor provincies

Wanneer de motorrijtuigenbelasting verdwijnt, bij de invoering van rekeningrijden, zitten de provincies zonder eigen belasting. Daar moet een nieuwe, goed zichtbare belasting voor terugkomen. Op grond van het zichtbaarheids criterium vervallen opcenten op andere belastingen, of bijvoorbeeld een heffing op energieverbruik. Wel mogelijk zijn een ingezetenenbelasting (een vast bedrag per perceel, per huishouden of per volwassene) of een belasting op de waarde van land. Beide belastingen worden noodzakelijkerwijs op aanslag geheven en zijn goed zichtbaar. Ze veroorzaken bovendien geen economische verstoring (*deadweight loss*), doordat de belastingplichtige de hoogte van de aanslag op geen enkele manier kan beïnvloeden. Verder is ontduiking vrijwel onmogelijk en vertoont de grondslag geen ongewenste autonome groei.

Van deze twee mogelijkheden is een ingezetenenbelasting waarschijnlijk het meest zichtbaar. Bovendien is elke kiezer daarbij belastingplichtig, niet alleen landeigenaren, en is de uitvoering relatief goedkoop. Het moet wel om bedragen gaan die hoog genoeg zijn om de aandacht van de kiezer vast te houden (zie ook *The Economist*, 2002). De bestaande opcenten brengen krap 200 euro per huishouden op. Ter vergelijking: de gemeentelijke lasten bedragen voor huiseigenaren gemiddeld 649 euro per jaar, en voor huurders 367 euro (Allers et al., 2009). Het provinciale belastinggebied zou dus wel iets groter mogen zijn dan het nu is. Het kan dan meteen dienen als buffer om tegenvallers op te vangen, en onvolkomenheden in het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het provinciefonds te corrigeren.

## 8 Conclusie

Niet alle argumenten die pleiten voor een eigen belastinggebied van decentrale overheden zijn van toepassing op Nederlandse provincies. Aanpassing van het provinciale voorzieningenniveau aan uiteenlopende regionale omstandigheden heeft vermoedelijk nauwelijks een welvaartsverhogend effect. Een provinciale belasting bevordert



vermoedelijk wel de afweging tussen de verschillende provinciale bestedingsmogelijkheden. Het sterkste argument voor een provinciale belasting is dat die – mits zichtbaar en voldoende hoog – provincies dwingt rekenschap tegenover de kiezers af te leggen. De opcenten op de motorrijtuigenbelasting kunnen daarom het beste worden vervangen door een provinciale ingezetenenbelasting.

Maarten Allers

\*Directeur Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden, Rijksuniversiteit Groningen

## Literatuur

- Allers, M.A. (2001), Mental accounting en het decentrale belastinggebied, *Openbare Uitgaven*, 33, nr. 5, 184-195.
- Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005), Zit er een rem op de lokale lasten?, *ESB*, nr. 4457, 160-161.
- Allers, M.A., C. Hoeben en A.S. Zeilstra (2009), *Atlas van de lokale lasten 2009*, COELO, Groningen.
- Bergstrom, T.C. en R.P. Goodman (1973), Private Demand for Public Goods, *American Economic Review*, 63, 280-296.
- Geys, B. (2006), Looking across borders: A test of spatial policy interdependence using local government efficiency ratings, *Journal of urban economics*, 60, 443-462.
- Hines, J.R. and R.H. Thaler (1995), The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226
- Kalb, A. (2008), *The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities*, Discussion Paper No. 08-051, Centre for European Economic Research.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.
- Oates, W.E. (1997), On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, *Journal of Public Finance and Public Choice*, XV, 83-92.
- Revelli, F., Tovmo, P. (2007), Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway, *Journal of Urban Economics*, 62, 121-134.
- Rfv (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag.
- Thaler, R.H. (1999), Mental Accounting Matters, *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183-206.
- The Economist* (2002), Follow the money. Local government and central power, 2 mei..