

Meer hondenontlasting door hondenbelasting

B.A. Vollaard en P.W.C. Koning

Beide auteurs zijn werkzaam bij het Centraal Planbureau.
Met dank aan Maarten Allers, Ruud de Mooij en
Jeroen van de Ven voor commentaar.
vollaard@cpb.nl

Bij de huidige tarieven en besteding van opbrengsten domineert het demotiverende effect van de hondenbelasting op opruimgedrag.

Met ruim een miljoen geregistreerde honden in Nederland vormt hondenpoep een belangrijke bron van overlast. Bijna de helft van alle Nederlanders zegt dat hondenpoep vaak bij hen in de buurt voorkomt, zo blijkt uit de Politiemonitor Bevolking, een landelijke enquête. Veel hondenbezitters maken niet om de overlast die hun hond veroorzaakt. Hondenpoep is hiermee een klassiek voorbeeld van een negatief extern effect, in dit geval van het hebben van een hond. Uiteenlopende initiatieven als poepstroken, gratis poepschepjes, informatiecampagnes en binnenkort ook bekeurende gemeenteambtenaren moeten de overlast beperken. In dit artikel presenteren we de resultaten van een onderzoek naar een ander beleidsinstrument: de hondenbelasting. Het tekstkader geeft een overzicht van deze gemeentelijke belasting.

Verwacht effect

De hondenbelasting kan zowel een positief als een negatief effect hebben op de hondenpoepoverlast. Allereerst kan de belasting hondenbezit ontmoedigen: bij een gemiddeld tarief nemen de jaarlijkse kosten van het houden van een hond met

ongeveer tien procent toe. Met minder honden ontstaat ook minder overlast. Vanuit dit perspectief is de hondenbelasting een milieubelasting. Conform de economische theorie is het tarief per hond hoger in gebieden waar het externe effect van hondenpoep hoger is (zie figuur 1). In dichtbevolkte gebieden is de overlast groter, ondanks het feit dat er per inwoner minder honden rondlopen. Circa tachtig procent van de gemeenten met hondenbelasting kiest voor een hoger tarief voor tweede en volgende honden. Vanuit het perspectief van overlastbestrijding is progressiviteit alleen efficiënt als de beslissing tot aanschaf van extra honden minder gevoelig is dan die voor één hond. In dat geval is immers een relatief hoog tarief nodig om mensen van het kopen van een tweede en volgende hond af te houden.

De hondenbelasting kan ook leiden tot minder overlast voor de gemeenten, die opbrengsten van de hondenbelasting exclusief bestemmen voor overlastbestrijding. Meer belasting-opbrengsten betekenen in dat geval meer middelen voor bestrijding van de overlast.

Ten slotte kan hondenbelasting ook leiden tot méér hondenpoep. De verklaring hiervoor valt buiten het domein van de (traditionele) economie: door de belasting kunnen hondeneigenaren hun motivatie verliezen om hondenpoep zelf op te ruimen. Of, populair gezegd: 'Ik betaal er voor, dus dan ruimt de gemeente de rommel maar op'.

Hondenbelasting

Drickwart van alle Nederlandse gemeenten kent de hondenbelasting. Het jaarlijkse belastingtarief voor de eerste hond varieerde in 2003 tussen € 19,65 in Nederweert en € 104,30 in Rotterdam. Het tarief loopt op met het aantal honden per huishouden: gemiddeld € 49 voor de eerste hond, € 75 voor de tweede en € 88 voor de derde. De totale opbrengst van de hondenbelasting was in 2003 € 45 miljoen, wat neerkwam op 0,7% van de totale gemeentelijke belastinginkomsten. De kosten voor inning en controle zijn niet gering. Voor een grote gemeente als Nijmegen vormen de uitvoeringskosten 20% van de opbrengsten (Raad van de Gemeente Nijmegen, 2002). Voor kleinere gemeenten ligt deze verhouding ongunstiger. Bij controles op naleving komt regelmatig omvangrijke belastingontduiking aan het licht. Zo wist de gemeente Rotterdam dankzij gegevens van dierenartsen dit jaar 8.000 ongeregistreerde honden op te sporen, op een totaal van 20.000 aangemelde honden.

Uit een enquête onder 136 gemeenten blijkt dat de hondenbelasting in 80% van de gevallen als algemeen dekkingsmiddel wordt gebruikt (Budding en Van Dulmen, 2000). De gemeenten hebben vrijheid in het stellen van het tarief. Zij hoeven geen aansluiting te zoeken bij de kosten die samenhangen met het bieden van specifieke voorzieningen, zoals dat het geval is bij retributieve heffingen (bijvoorbeeld afvalstoffenheffing). Bij het bepalen van het tarief kijkt de helft van de gemeenten naar de minimale te behalen netto opbrengst, 37% kijkt naar de kosten van het hondenpoepbeleid, 18% naar het tarief in andere gemeenten (hier is meer dan een antwoord mogelijk).

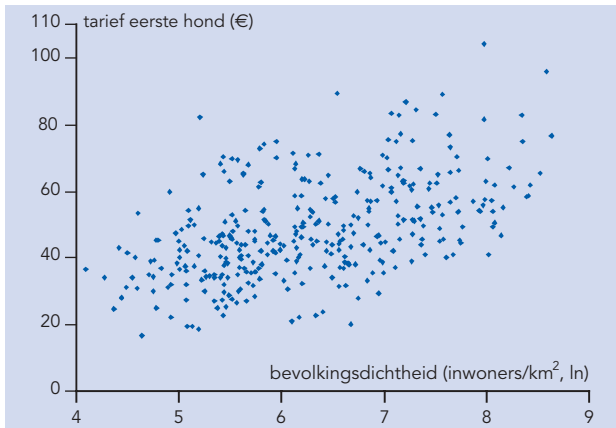
Methode

Voor het beantwoorden van de vraag of het effect van de hondenbelasting op de hondenpoepoverlast per saldo positief of negatief is, vergelijken we de hondenpoepoverlast in gemeenten met een verschillend belastingregime.¹ Daartoe hebben we voor 2003 gegevens verzameld over de hondenpoepoverlast en de hondenbelasting. Overlastgegevens halen we uit de Politiemonitor Bevolking (PMB) die in 2003 ruim tachtigduizend respondenten telde. Bronnen voor de gemeentelijke tarieven zijn het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (Allers, 2004), het Schiedamse gemeenteraadslid Sinne Tolsma en informatie van gemeenten op internet. Voor 80% van alle gemeenten kennen we het eerste en tweede tarief (waarbij het tarief de waarde 0 kan hebben).

Als we willen bepalen of verschillen in belastingregime effect hebben op hondenpoepoverlast, moeten we rekening houden met factoren die dit verband kunnen verstoren. Zo kan het lijken dat

¹ Veranderingen over de tijd vormen geen rijke bron van variatie: het aantal gemeenten dat de hondenbelasting recentelijk heeft ingevoerd of afgeschaft is klein en forse tariefaanpassingen komen weinig voor.

Figuur 1. Hoger tarief hondenbelasting in stedelijke gebieden



Bron: CBS, COELO, Sinne Tolsma, eigen gegevensverzameling.

met een hoger tarief de hondenpoepoverlast toeneemt, puur omdat politiek links georiënteerde mensen eerder instemmen met hogere belastingen en ook vaker een hond hebben. We nemen daarom het percentage 'linkse' gemeenteraadsleden op als controlevariabele (SP, GL, D66 en PvdA gelden als linkse partijen). Daarnaast biedt de PMB ons een groot aantal controlevariabelen op gemeentelijk én individueel niveau: geslacht, leeftijd, opleiding, werksituatie, etniciteit, huishoudsamenstelling en woningtype. Ten slotte nemen we bevolkingsdichtheid als controlevariabele op: in dichtbevolkte gemeenten is de overlast groter en zijn de belastingtarieven vaak hoger. Om na te gaan of de progressiviteit in de tarieven een verschil maakt, nemen we ook de mate van progressiviteit op in de te schatten vergelijking.

Belangrijke vraag is of we het effect van het belastingregime op de overlast meten en niet andersom. Zo kan het lijken dat het bestaan van hondenbelasting leidt tot meer overlast, terwijl dit het resultaat is van gemeentelijk beleid: gemeenten met de grootste overlast voeren hondenbelasting in. Ook de tarieven kunnen afhangen van de mate van overlast (zie het tekstkader). Om dit te onderzoeken, voeren we ook een analyse uit met een instrumentele variabele. We gebruiken hiervoor de opbrengst van de overige gemeentelijke belastingen per inwoner als instrumentele variabele (bron: CBS). Deze indicator van financiële nood hangt niet samen met de hondenpoepoverlast, maar wel met het hondenbelastingregime: met elke € 100 extra overige belastingen per inwoner neemt de kans op hondenbelasting met 2% toe en ligt het tarief voor de eerste hond – voor gemeenten met hondenbelasting – € 10 hoger. Beide effecten zijn duidelijk statistisch significant.

Resultaten

De schattingsresultaten in tabel 1 laten zien dat de hondenbelasting twee tegengestelde effecten heeft. Het bestaan van hondenbelasting doet in zichzelf de overlast toenemen met 4%. Klaarblijkelijk is het negatieve effect op de motivatie tot opruimen sterk. Daartegenover staat dat een hoger tarief per hond en een hogere mate van progressiviteit leiden tot minder overlast. Het oorzakelijke verband loopt van belasting naar overlast: wanneer we het bestaan van hondenbelasting en het tarief afzonderlijk analyseren met behulp van eerdergenoemde instrumentele variabele, dan resulteren soortgelijke schattingsresultaten. De mogelijke beleidsreactie wordt dus goed opgepikt door de controlevariabelen, zoals bevolkingsdichtheid.²

Pas bij een eerste tarief van € 83 per hond ontstaat een drukkend effect op de overlast (uitgaande van gemiddelde progressie).

De tarieven liggen in de praktijk vaak lager. In 2003 pakte de hondenbelasting voor 90% van de gemeenten ongunstig uit wat het effect op hondenpoepoverlast betreft (daarnaast levert de belasting natuurlijk gewoon extra inkomsten op). Het effect van hogere tarieven heeft vooral te maken met ontmoediging van hondenbezit. Als het eerste tarief stijgt met € 10, dan neemt het aantal (geregistreerde) honden per inwoner af met 1,4% (een elasticiteit van -0,1). De daling in overlast is kleiner (-1%), wat waarschijnlijk komt door meer belastingontduiking bij hogere tarieven. Daarmee blijft niet veel over voor het overlastbeperkende effect van extra geld voor bestrijding dankzij hogere tarieven. Het betreft dan ook een minderheid van gemeenten, en de effectiviteit van deze middelen is onzeker.

Tabel 1. Het effect van hondenbelasting op hondenpoepoverlast^a

afhankelijke variabele: mensen die vaak overlast hebben van hondenpoep (%)	coëfficiënt	t-waarde
hondenbelasting (ja/nee)	4,17***	4,48
eerste tarief (€)	-0,039***	-2,94
progressiviteit	-2,30***	-3,01
F-toets 18 individuele controlevariabelen	60,7***	
F-toets 22 gemeentelijke controlevariabelen	26,6***	
aantal observaties	80.238	

a. We schatten een Linear Probability Model met Weighted Least Squares. Progressiviteit is gedefinieerd als (tarief 2 – tarief 1) / tarief 1; voor gemeenten zonder hondenbelasting is deze variabele gelijk aan nul. De geschatte coëfficiënten voor de controlevariabelen zijn niet in de tabel weergegeven. *** significant met 1% betrouwbaarheid.

We vinden dat de gevoeligheid van hondenbezit voor het tweede en volgende tarief *groter* is dan voor het eerste tarief. Wellicht speelt hier een verrassingseffect: bij de aankoop van de (aller)eerste hond is de toekomstige eigenaar nog niet goed ingelicht over de hondenbelasting. Dit betekent dat een progressief tarief inefficiënt is vanuit het oogpunt van overlastbestrijding. Om hondenbezit te ontmoedigen zou het eerste tarief juist *hoger* moeten zijn dan het tweede tarief. Progressiviteit is waarschijnlijk ingegeven door een politiek gemotiveerd 'één-hond-beleid': mensen hebben 'recht' op één hond en daarom mag het eerste tarief niet te hoog zijn.

Conclusie

Op dit moment leidt de hondenbelasting vaak tot meer hondenpoepoverlast. Dit komt doordat hondenliefhebbers zich bij de huidige tarieven niet snel van de koop van een hond laten afbrengen en extra opbrengsten van een hoger tarief niet vaak opzij worden gezet voor bestrijding van hondenpoepoverlast. Deze twee overlastverlagende krachten zijn in de meeste gemeenten dus gering. Gevolg is dat het demotiverende effect op het opruimgedrag van het baasje vaak domineert. ■

Ben Vollaard en Pierre Koning

Literatuur

- Allers, M.A. (2004) *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, rapport 04-2. Groningen: COELO.
- Budding, G.T. & C.P.A. van Dulmen (2000) Niet-retributieve heffingen van gemeenten: melkkoe of sturingsinstrument?, *B&G*, oktober, 29-33.
- Raad van de Gemeente Nijmegen (2002) *Evaluatie hondenbelasting*. Nijmegen.

2. Het tweestappenmodel van Heckman geeft aan dat voor de hondenbelasting-dummy geen sprake is van niet-geobserveerde heterogeniteit (onder aanname van normaliteit).