

Verevening conform het derde aspiratieniveau

M.A. Allers



rijksuniversiteit
 groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Verevening conform het derde aspiratieniveau

M.A. Allers

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 10-6
2010

ISBN 978-90-76276-64-9

© COELO, Groningen, 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.
Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Voorwoord	6
1. Inleiding	7
1.1. Derde aspiratieniveau	7
1.2. Probleem	8
1.3. Uitgangspunten	8
1.4. Opzet	9
1.5. Leeswijzer	9
2. Verschillen in voorzieningencapaciteit	10
2.1. Uitgangspunten	10
2.2. Verschillen in belastingcapaciteit	10
2.3. Verschillen in de kosten van voorzieningen	13
2.4. Verschillen in voorzieningencapaciteit	15
2.5. Voorzieningenniveaus zonder verevening	16
3. Verevening	18
3.1. Bestaande verevening	18
3.2. Verevening van voorzieningencapaciteit	22
3.3. Niveau- en capaciteitsverevening	25
4. Consequenties invoering capaciteitsverevening+	30
4.1. Herverdeeeffecten	30
4.2. Stabiliteit	31
4.3. Overgangsmaatregelen	32
5. Conclusie	33
Literatuur	34
Appendix: Samenvattend overzicht	35

Voorwoord

De auteur dankt Corine Hoeben, Gerber van Nijendaal en Linda Toolsema voor nuttig commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

1. Inleiding

1.1. Derde aspiratieniveau

Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere. Dat komt aan de ene kant doordat in sommige gebieden de behoefte aan bepaalde voorzieningen relatief groot is, bijvoorbeeld doordat er veel schoolgaande kinderen wonen. Aan de andere kant maken externe factoren het leveren van bepaalde diensten soms duurder (kostenverschillen). Verder kan de ene overheid gemakkelijker belastingmiddelen genereren dan de andere.

In landen met verschillende overheidslagen is het gebruikelijk dat verschillen in kosten, behoeften en belastingcapaciteit in zekere mate worden verevend. De mate van verevening verschilt echter aanzienlijk. In Nederland is het ambitieniveau hoog, net als in het Verenigd Koninkrijk en Australië. Elke Nederlandse gemeente ontvangt een algemene uitkering uit het gemeentefonds, die verschillen in voorzieningencapaciteit voor een groot deel moet verevenen. Leidraad hierbij is het zogeheten *derde aspiratieniveau*, dat is afgeleid uit geschriften van Goedhart (zie Allers, 2006). Dit houdt in dat verschillen in belastingcapaciteit en in de kosten van voorzieningen zoveel mogelijk worden verevend. Dit gaat verder dan het eerste aspiratieniveau, waarbij alleen verschillen in belastingcapaciteit worden verevend, en dan het tweede aspiratieniveau, waarbij naast de belastingcapaciteit een deel van de kostenverschillen wordt verevend. De Memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet omschrijft dit als volgt (Tweede Kamer, 1995-1996, blz. 15):

“Elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen gemeenten. Met verschillen in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken.”

De kern hiervan is dat gemeenten bij gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen leveren, en dat ze in gelijke mate de ruimte hebben om het voorzieningenniveau van hun voorkeur te kiezen door meer of minder belasting te heffen.

Twee zaken zijn hierbij van belang. In de eerste plaats is een gelijk voorzieningenniveau iets anders dan gelijke voorzieningen. Bij een gelijk voorzieningenniveau kan de samenstelling van de voorzieningen variëren. In de tweede plaats wordt geen standaard voorzieningenniveau voorgeschreven. Gemeenten kunnen voor een laag of voor een hoog voorzieningenniveau kiezen, maar

daar horen lage respectievelijk hoge belastingen bij. De gemeentelijke autonomie blijft dus intact.

1.2. Probleem

Vrij algemeen wordt aangenomen dat het in Nederland bestaande vereveningssysteem inderdaad is ingericht conform het derde aspiratieniveau. Dat is niet zo. Zoals hieronder zal blijken kunnen verschillende gemeenten alleen bij één bepaald belastingtarief - het zogeheten rekestarief - hetzelfde voorzieningenniveau bekostigen. Wijken zij van dit tarief af, dan krijgt de ene gemeente aanzienlijk meer voorzieningen voor zijn belastinggeld dan de andere. Gemeenten hebben dus *niet* in gelijke mate de ruimte om voor hogere of lagere voorzieningen te kiezen, hetgeen volgens de Memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet wel zou moeten. Voor de ene gemeente vraagt een bepaalde uitbreiding van het voorzieningenniveau namelijk een hoger belastingoffer dan voor de andere. Dat komt zowel door verschillen in belastingcapaciteit als door verschillen in kosten.

Het onderstaande laat zien dat het anders kan. Op vrij eenvoudige wijze is een vereveningssysteem in te richten dat wel voldoet aan het derde aspiratieniveau. Twee gemeenten die hetzelfde belastingtarief kiezen kunnen met een dergelijke verevening altijd hetzelfde voorzieningenniveau bekostigen. De uitkeringen conform dit systeem kunnen eenvoudig worden berekend uit de beschikbare gegevens over kostenfactoren en belastingcapaciteit. Het is dus niet nodig aanvullend onderzoek te doen.

1.3. Uitgangspunten

Voor een optimale vergelijkbaarheid met het bestaande vereveningssysteem wordt de alternatieve verdeling hieronder bepaald op basis van bestaande uitgangspunten. Alleen de verdeelformule verandert. In het onderstaande gaan we daarom uit van de bestaande verdeelmaatstaven en de bijbehorende gewichten, die zijn vastgesteld op basis van Cebeon-onderzoek. Dat betekent niet dat daar niets op af te dingen zou zijn, maar dat is al eerder beschreven (Allers, 2005) en blijft hier buiten beschouwing.

Ook gaan wij er hier van uit dat de gemeentelijke belastingcapaciteit wordt weerspiegeld door de hoogte van de lokale belastinggrondslag, en dat de hoogte van de belasting wordt weerspiegeld door het tarief. Dat belasting in werkelijkheid wordt betaald uit inkomen en niet uit de waarde van onroerende zaken is elders al betoogd (Allers, 2003) en blijft hier buiten beschouwing. Dat burgers doorgaans meer zijn geïnteresseerd in de hoogte van hun aanslag (tarief keer grondslag) dan in het hoogte van het ozb-tarief blijft ook buiten beschouwing, omdat het bestaande verdeelsysteem het tarief als basis neemt. Ook nemen we bij woningen 80 procent van de belastinggrondslag mee en bij niet-woningen 70 procent, zoals thans het geval is.

Ten slotte gaan we er van uit dat het totaal uit te keren bedrag hetzelfde moet zijn als het bedrag dat nu via de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt verdeeld.

De analyse wordt geïllustreerd aan de hand van gegevens die betrekking hebben op het jaar 2009. Aangezien het verdeelsysteem vrijwel niet is aangepast gelden de conclusies ook voor 2010 en 2011.

1.4. Opzet

De opzet is als volgt. Om te beginnen analyseren we hoe verschillen in belastingcapaciteit en in de kosten van voorzieningen leiden tot een ongelijk speelveld, waarbij de ene gemeente een hoger belastingtarief nodig heeft dan de andere om een bepaald voorzieningenniveau te bekostigen (hoofdstuk 2).

Hoofdstuk 3 bespreekt verschillende mogelijkheden om verschillen in voorzieningencapaciteit te verevenen. Paragraaf 3.1 bespreekt de bestaande verevening door middel van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, en laat zien dat deze niet voldoet aan het derde aspiratieniveau.

Voortbouwend op hoofdstuk 2 laat paragraaf 3.2 zien hoe de gemeentelijke voorzieningencapaciteit kan worden verevend zodat twee gemeenten die hetzelfde belastingtarief kiezen wel altijd hetzelfde voorzieningenniveau kunnen bekostigen, conform het derde aspiratieniveau. Dit kan door gemeenten met een slechte uitgangspositie een uitkering te verstrekken, terwijl gemeenten met een goede uitgangspositie geld moeten afstaan.

Omdat de algemene uitkering in de Nederlandse praktijk naast verevening tot doel heeft geld over te dragen aan het collectief van de gemeenten, ontwikkelt paragraaf 3.3 een vereveningsuitkering die voor alle gemeenten positief is, en waarvan de totale omvang gelijk is aan die van de bestaande algemene uitkering. Ook deze uitkering is conform het derde aspiratieniveau, en kan worden beschouwd als een combinatie van de bestaande uitkering en een uitkering conform de methode die is ontwikkeld in paragraaf 3.2. Paragraaf 3.3 vergelijkt deze uitkering met de bestaande algemene uitkering

Hoofdstuk 4 brengt om te beginnen de consequenties van invoering van de hier ontwikkelde alternatieve verdeling voor afzonderlijke gemeenten in kaart (paragraaf 4.1). Paragraaf 4.2 bespreekt de gevolgen voor de stabiliteit van het systeem als geheel, en paragraaf 4.3 gaat in op overgangsmaatregelen.

Hoofdstuk 5 besluit.

1.5. Leeswijzer

Voor een nauwkeurige beschrijving is het gebruik van enige elementaire wiskunde soms onvermijdelijk. De lezer die daaraan niet is gewend kan dergelijke passages desgewenst overslaan. Om dit te vergemakkelijken zijn deze passages aangegeven door middel van een verticale lijn in de linkermarge.

2. Verschillen in voorzieningencapaciteit

2.1. Uitgangspunten

Om het overzichtelijk te houden gaan we er van uit dat de beschikbare algemene middelen van gemeente i bestaan uit de opbrengst van de ozb, T_i , en uit de ontvangen algemene uitkering uit het gemeentefonds, G_i .¹ Dit alles uitgedrukt in euro's per inwoner.² We nemen aan dat die algemene middelen gelijk zijn aan de uitgaven aan gemeentelijke voorzieningen E_i , ook per inwoner:

$$E_i = T_i + G_i. \quad (1)$$

Met "uitgaven" bedoelen we dus eigenlijk de netto uitgaven van gemeenten. Dat zijn de totale uitgaven na aftrek van de specifieke inkomsten. Anders gezegd: de uitgaven die uit de algemene middelen worden bekostigd. Het zijn immers die uitgaven waarvoor de algemene uitkering uit het gemeentefonds is bedoeld. Ook gaan we voorbij aan de mogelijkheden van leningfinanciering en besparingen.

2.2. Verschillen in belastingcapaciteit

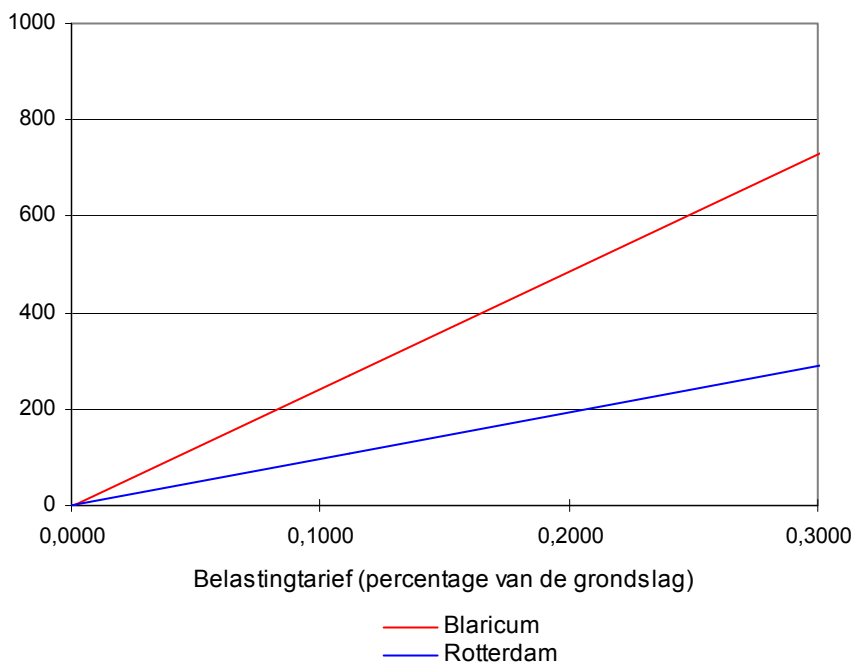
Gemeenten kiezen het belastingtarief dat past bij het door hen gewenste uitgavenniveau. Daarbij moeten ze rekening houden met hun belastingcapaciteit. In de ene gemeente zijn onroerende zaken meer waard dan in de andere. Ook staan in sommige gemeenten veel meer bedrijfspanden dan in andere gemeenten. Deze verschillen in belastingcapaciteit hebben tot gevolg dat een bepaald ozb-tarief per inwoner gemeten in elke gemeente een andere opbrengst oplevert. Dit wordt geïllustreerd in figuur 1. Die laat duidelijk zien dat Blaricum bij een bepaald ozb-tarief een aanzienlijk hogere opbrengst per inwoner ontvangt dan Rotterdam.

Verschillen in belastingcapaciteit kunnen worden uitgedrukt in de maatstaf β_i . Een waarde van één geeft aan dat de belastingcapaciteit, per inwoner gemeten, op het landelijk gemiddelde niveau ligt. Een β_i van bijvoorbeeld 0,5 betekent dat de belastinggrondslag per inwoner half zo hoog is als gemiddeld.

¹ Het is eenvoudig de analyse uit te breiden naar een situatie waarin gemeenten nog andere bronnen van eigen middelen hebben.

² Symbolen met subscript i hebben betrekking op afzonderlijke gemeenten. De waarde is voor de ene gemeente dus hoger dan voor de andere. Bij symbolen zonder subscript is de waarde voor alle gemeenten gelijk.

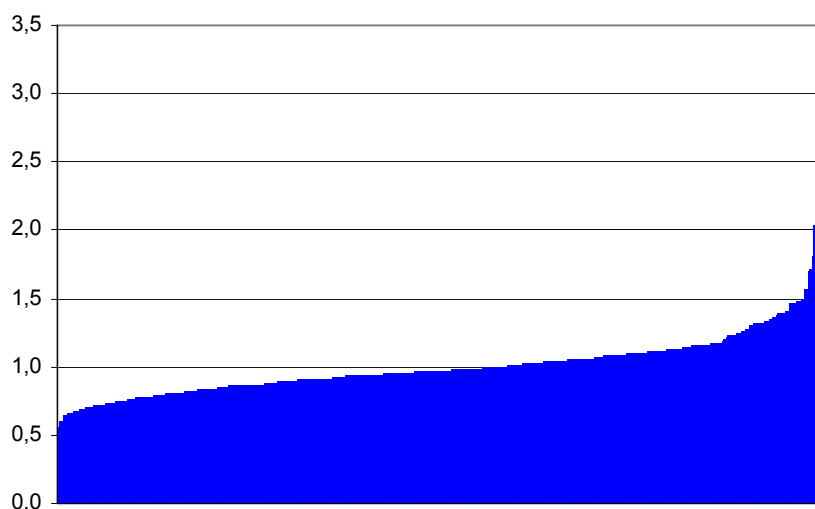
Figuur 1. Belastingopbrengst als functie van het belastingtarief (euro per inwoner, 2009)



De waarde van β_i is voor alle gemeenten eenvoudig te berekenen op basis van de woz-waarden.³ In figuur 2 is β_i voor alle afzonderlijke gemeenten weergegeven, van laag (Pekela, 0,6) naar hoog (Schiermonnikoog, 3,1). Hoewel enkele gemeenten (rechts in figuur 2) een aanzienlijk grotere belastingcapaciteit hebben, ligt β_i in veruit de meeste gemeenten tussen 0,6 en 1,5.

³ Voor de eenvoud doen we alsof er één ozb-grondslag is, en één tarief. Deze samengestelde grondslag kan worden berekend als de waarde van woningen en niet-woningen samen. Het samengestelde tarief is berekend als het (naar waarde van onroerende zaken) gewogen gemiddelde van de drie bestaande tarieven (die voor eigenaren van woningen, voor eigenaren van niet-woningen en voor gebruikers van niet-woningen). Bron grondslagen: ministerie van BZK; bron tarieven: COELO.

Figuur 2. Index belastingcapaciteit β_i per gemeente, op volgorde van grootte van β_i (2009)



Tabel 1. Gebruikte symbolen en hun betekenis

T_i	ozb-opbrengst per inwoner in gemeente i
G_i	algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner van gemeente i
E_i	uitgaven per inwoner van gemeente i
θ_i	ozb-tarief van gemeente i
θ	rekentarief ozb
B_i	belastinggrondslag per inwoner, gemeente i
B	landelijk gemiddelde belastinggrondslag per inwoner
β_i	index belastinggrondslag, gemeente i (gemiddelde waarde: 1)
S_i	voorzieningenniveau per inwoner, gemeente i
S	standaard voorzieningenniveau per inwoner, voor alle gemeenten gelijk
γ_i	kostenindex gemeente i (gemiddelde waarde: 1)
λ_i	index voorzieningencapaciteit, gemeente i (gemiddelde waarde: 1)
C	constante

De belastingopbrengst per inwoner T_i is gelijk aan het belastingtarief θ_i vermenigvuldigd met de per capita grondslag B_i . θ_i is gedefinieerd als een percentage van de belastinggrondslag. De lokale belastinggrondslag B_i kan hoger zijn dan de gemiddelde grondslag B maar ook lager. Dit wordt uitgedrukt door β_i , de relatieve per

capita belastinggrondslag van de gemeente, gedefinieerd als B_i/B . Dit betekent dat $\beta_i B$ de per capita belastinggrondslag is van gemeente i , en $\theta_i \beta_i B$ gelijk is aan de belastingopbrengst T_i van die gemeente. We kunnen (1) dus ook als volgt schrijven:

$$E_i = \theta_i \beta_i B + G_i \quad (2)$$

De waarde van β_i bepaalt hoeveel belastingopbrengst een gemeente genereert bij een gegeven tarief: $\theta_i \beta_i B$ is immers de belastingopbrengst. Dat betekent dat een tariefverhoging van één procentpunt de belastingopbrengst verhoogt met één procent van $\beta_i B$. $\beta_i B$ vertegenwoordigt dus de helling van de lijn die de belastingopbrengst weergeeft. Figuur 1 laat dit zien voor een gemeente met een lage en voor één met een hoge belastingcapaciteit.⁴

2.3. Verschillen in de kosten van voorzieningen

Een hoge belastingopbrengst garandeert nog geen hoog voorzieningenniveau, terwijl omgekeerd soms veel voorzieningen kunnen worden geleverd met weinig belastinggeld. Dat hangt af van de kosten per eenheid. Hoe hoger die kosten, hoe lager het voorzieningenniveau per euro aan uitgaven. Analoog aan de index voor de belastingcapaciteit, β_i definiëren we een relatieve kostenindex γ_i , met een gemiddelde waarde van één.⁵

Formeel gezegd: het per capita voorzieningenniveau S_i is het per capita uitgavenniveau E_i gedeeld door de kostenindex γ_i .⁶

$$S_i = \frac{E_i}{\gamma_i} \quad (3)$$

Het voorzieningenniveau wordt dus uitgedrukt als de uitgaven aan voorzieningen (E_i), gecorrigeerd voor de relatieve prijs per eenheid van die voorzieningen (γ_i).

De kostenindex γ_i geeft lokale structuurkenmerken weer die buiten de invloedssfeer van de gemeente liggen. Deze structuurkenmerken bepalen hoeveel uitgaven in gemeente i nodig zijn om een bepaald voorzieningenniveau te bekostigen. Relevante structuurkenmerken zijn van invloed op de lokale productiekosten van gemeentelijke voorzieningen, of op de vraag naar die voorzieningen. Een voorbeeld van dat laatste is het aantal schoolkinderen. Meer schoolkinderen (per inwoner) betekent dat de per capita uitgaven aan onderwijs hoger moeten zijn om een bepaald onderwijsvoorzieningenniveau te bereiken.

De kostenindex γ_i kan voor afzonderlijke gemeenten worden berekend op basis van de bestaande verdeelmaatstaven en hun gewichten.⁷ We gaan er hier immers van uit dat

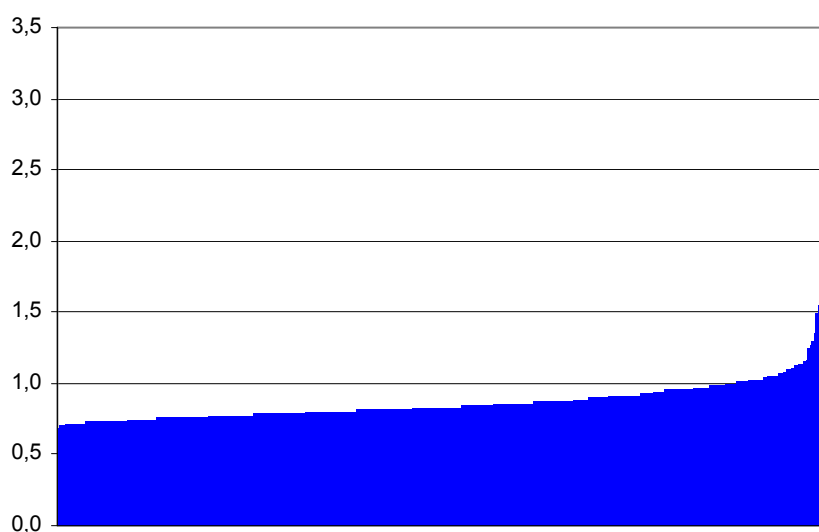
⁴ Het samengestelde belastingtarief varieert in 2009 van 0,0375 tot 0,3161 procent van de grondslag. Dit is ongeveer het bereik dat de figuur laat zien.

⁵ Het naar inwonertal gewogen gemiddelde van de waarden voor de afzonderlijke gemeenten is één.

⁶ Stilzwijgend veronderstellen we dus dat elke gemeente even doelmatig werkt. Wie deze veronderstelling niet wil maken dient overal waar "voorzieningenniveau" staat, "potentieel voorzieningenniveau" te lezen.

het bestaande verdeelstelsel kostenverschillen tussen gemeenten correct weerspiegelt. Figuur 3 geeft een overzicht van γ_i voor alle gemeenten. De gemeente met de laagste waarde (Bunnik, 0,7) staat in deze figuur helemaal links, de gemeente met de hoogste waarde (Schiermonnikoog, 2,7) staat helemaal rechts. Opvallend is het vlakke verloop van de figuur, zeker als wordt bedacht dat de kostenindex is berekend uit circa 50 verdeelmaatstaven. Alleen aan de rechterkant zijn grote uitschieters te vinden. De tien grootste uitschieters zijn de vier grote steden, de vijf waddengemeenten en Rozendaal.

Figuur 3. Kostenindex γ_i per gemeente, op volgorde van grootte van γ_i (2009)



⁷ De kostenindex γ_i wordt berekend op basis van het totale bedrag "in basis" bij het bestaande verdeelsysteem van de algemene uitkering. Om dit bedrag in basis te berekenen wordt per verdeelmaatstaf het aantal eenheden vermenigvuldigd met de daaraan verbonden prijs; deze bedragen worden vervolgens opgeteld tot een bedrag voor alle verdeelmaatstaven samen. Dit is het totaalbedrag in basis. Dit wordt voor elke gemeente uitgerekend, en vervolgens gedeeld door het aantal inwoners van de afzonderlijke gemeenten. Van het resulterende bedrag in basis per inwoner wordt de index berekend door deling van het bedrag voor een bepaalde gemeente door het gemiddelde bedrag voor alle gemeenten samen. Bij de berekening is rekening gehouden met het feit dat het bedrag per eenheid voor de verdeelmaatstaf 'woonruimten' deels voor rekening van het cluster 'eigen inkomsten' komt. De berekening is gebaseerd op het bestand "data_alquitk_ukjr2009_versie_1.xls", dat is gedownload van <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/openbaar-bestuur/financien-provincies/gemeentefonds/verdeling>. De achterliggende vooronderstelling is dat het relatieve kostenvoordeel of -nadeel van een bepaalde gemeente voor wat betreft een standaard voorzieningenniveau even groot is als voor voorzieningen die uit extra belastinginkomsten worden bekostigd.

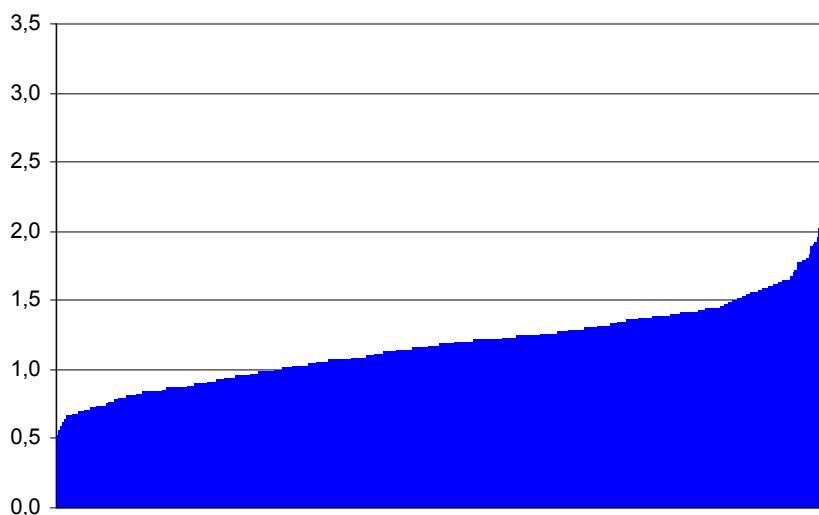
2.4. Verschillen in voorzieningencapaciteit

Hoge kosten kunnen worden gecompenseerd door een grote belastingcapaciteit. Waar het om gaat is de verhouding tussen die twee. Een index λ_i voor de voorzieningencapaciteit van een gemeente kan nu worden gedefinieerd als de belastinggrondslagindex gedeeld door de kostenindex:

$$\lambda_i = \frac{\beta_i}{\gamma_i}.$$

Bij een voorzieningencapaciteit van één compenseert een hoge belastingcapaciteit een hoge kostenindex, compenseert een lage belastingcapaciteit een lage kostenindex, of zij beide indexen gemiddeld. Bij gemeenten met een grote voorzieningencapaciteit ($\lambda_i > 1$) geldt dat $\gamma_i < \beta_i$. Deze gemeenten kunnen bij een laag belastingtarief relatief veel voorzieningen leveren. Bij een kleine voorzieningencapaciteit ($\lambda_i < 1$) geldt $\gamma_i > \beta_i$. De kosten van voorzieningen zijn dan hoog in verhouding tot de belastingcapaciteit. Deze gemeenten moeten een relatief hoog tarief kiezen om een doorsnee voorzieningenniveau te kunnen bekostigen.

Figuur 4. Index voorzieningencapaciteit λ_i per gemeente, op volgorde van grootte van λ_i (2009)



Figuur 4 geeft een overzicht van de voorzieningencapaciteit van alle gemeenten. Rotterdam,⁸ helemaal links in de figuur, heeft de kleinste voorzieningencapaciteit

⁸ Eigenlijk heeft Reiderland in 2009 de kleinste voorzieningencapaciteit (0,52), maar die gemeente is met ingang van 2010 opgegaan in de nieuw gevormde gemeente Oldambt. Reiderland blijft hier om die reden verder buiten beschouwing.

(0,57, dus iets meer dan de helft van de gemiddelde voorzieningencapaciteit). Blaricum, rechts in de figuur, heeft de grootste (3,2).

2.5. Voorzieningenniveaus zonder verevening

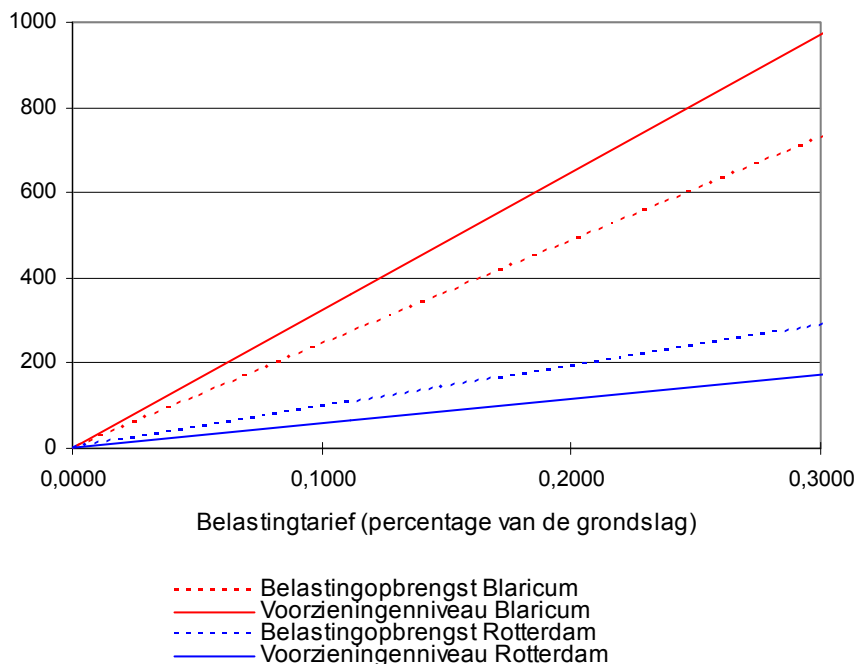
De waarde van de kostenindex γ_i bepaalt welk voorzieningenniveau kan worden bereikt met een bepaalde belastingopbrengst. Zonder uitkering ($G_i = 0$) bepaalt de verhouding tussen β_i en γ_i dus welk voorzieningenniveau mogelijk is bij een bepaald tarief.

Immers,

$$S_i = \frac{E_i}{\gamma_i} = \frac{\theta_i \beta_i B}{\gamma_i} = \lambda_i B \theta_i.$$

Een verhoging van het tarief θ_i met één procentpunt maakt een verhoging van het voorzieningenniveau mogelijk van één procent van $\lambda_i B$. Zie figuur 5, waar de lijn die de belastingopbrengst weergeeft een helling heeft van $\beta_i B$, en de lijn die de voorzieningencapaciteit weergeeft een helling van $\lambda_i B$.

Figuur 5. Belastingopbrengst en voorzieningenniveau zonder verevening als functie van het belastingtarief (euro per inwoner, 2009)



Omdat λ_i voor Blaricum bijna zes maal zo groot is als voor Rotterdam, levert een even grote tariefsverhoging in Blaricum bijna zes keer zo veel op in termen van verbeterd voorzieningenniveau als in Rotterdam (figuur 5). In Blaricum stijgt het

voorzieningenniveau sneller bij oplopend tarief dan de belastingopbrengst. Dat komt omdat de kostenindex γ_i in Blaricum kleiner dan één is. In Rotterdam is γ_i groter dan één, en neemt het voorzieningenniveau minder snel toe met het belastingtarief dan de belastingopbrengst.

Duidelijk is dat Blaricum en Rotterdam bij hetzelfde belastingtarief geenszins hetzelfde voorzieningenniveau kunnen leveren, zoals conform het derde aspiratieniveau eigenlijk zou moeten. Door middel van verevening kan dat worden opgelost.

3. Verevening

3.1. Bestaande verevening

Nederland kent een verevenende algemene uitkering aan gemeenten. Voldoet die aan het derde aspiratieniveau? Het bestaande systeem staat in de literatuur bekend als *need-capacity* verevening. De kloof tussen uitgavenbehoefte en belastingcapaciteit wordt hiermee gedicht. Uitgavenbehoefte wordt in dit verband gedefinieerd als het uitgavenniveau dat nodig is om één bepaald standaard voorzieningenniveau S te kunnen bereiken. S is voor alle gemeenten gelijk en wordt beleidsmatig vastgesteld. Onder belastingcapaciteit wordt hier verstaan de fictieve ozb-opbrengst die een gemeente zou ontvangen bij toepassing van een bepaald standaardtarief θ , rekentarieef genaamd. De algemene uitkering wordt berekend als het verschil tussen uitgavenbehoefte en belastingcapaciteit.

Het bij S behorende uitgavenniveau varieert, en is gelijk aan $S\gamma_i$, waarbij γ_i weer de gemeentelijke kostenindex is. De belastingcapaciteit is nu de belastingopbrengst bij het rekentarieef θ , en is gelijk aan $\theta\beta_i B$. De uitkering⁹ is het verschil tussen de uitgavenbehoefte en de belastingcapaciteit.¹⁰

$$G_i^{niv} = S\gamma_i - \theta\beta_i B. \quad (4)$$

Merk op dat deze uitkering niet afhangt van het lokale belastingtarief θ_i , maar van het uniforme rekentarieef θ . De gemeentelijke uitgaven, die gelijk zijn aan de inkomsten, bedragen nu

$$\begin{aligned} E_i &= G_i^{niv} + T_i \\ &= S\gamma_i - \theta\beta_i B + \theta_i\beta_i B \\ &= S\gamma_i + \beta_i B(\theta_i - \theta). \end{aligned}$$

Het bijbehorende voorzieningenniveau is

$$S_i = \frac{E_i}{\gamma_i} = S + \lambda_i B(\theta_i - \theta).$$

Het voorzieningenniveau van een gemeente is het standaardvoorzieningenniveau S , dat beleidsmatig wordt gekozen, plus $\lambda_i B$ keer het verschil tussen het gekozen belastingtarief en het rekentarieef. Net als zonder verevening betekent een verhoging

⁹ In de literatuur staan dergelijke uitkeringen ook wel bekend als *foundation grants*.

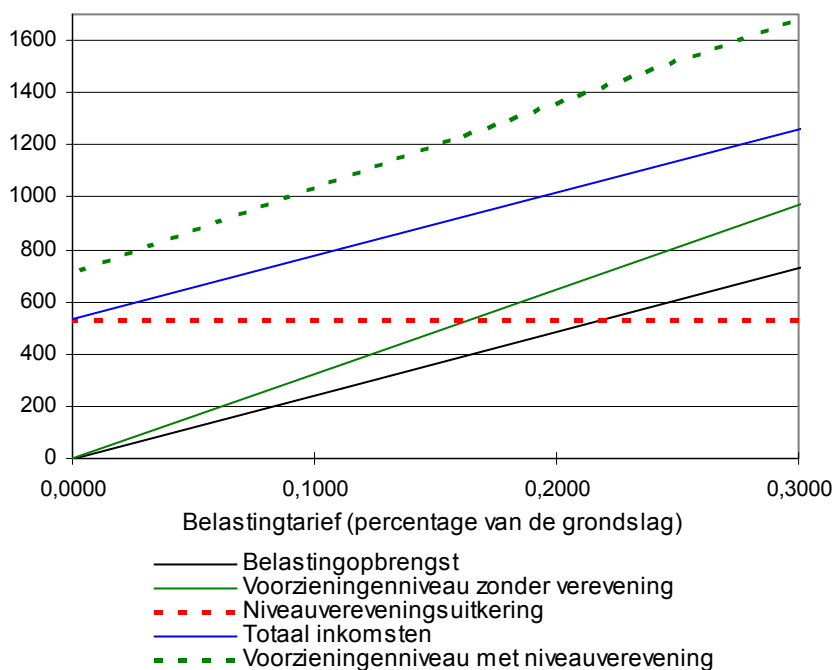
¹⁰ Eigenlijk wordt in Nederland in plaats van (4) de volgende formule gebruikt: $G_i^{niv} = S\gamma_i - \theta\beta_i B - pW$. Hierbij wordt S zodanig vastgesteld dat het totaal van de per gemeente berekende uitkeringsbedragen gelijk is aan het daarvoor landelijk beschikbare bedrag, dat op een andere manier wordt bepaald. Naast de belastingcapaciteit wordt bovendien nog een bedrag per woonruimte van het standaard uitgavenniveau $S\gamma_i$ afgetrokken, als onderdeel van het cluster 'eigen inkomsten'. W is het aantal woonruimten en p een beleidsmatig gekozen prijs per eenheid. In de berekeningen houden we hiermee wel rekening, in de analyse blijft het voor de overzichtelijkheid buiten beschouwing.

van het tarief met één procentpunt dus een verhoging van het voorzieningenniveau met één procent van $\lambda_i B$.

Alleen wanneer gemeenten een tarief kiezen dat samenvalt met het rekestarief ($\theta_i - \theta = 0$) is hun voorzieningenniveau gelijk. In alle andere gevallen hebben gemeenten die voor hetzelfde tarief kiezen een verschillend voorzieningenniveau, tenzij ze toevallig precies dezelfde voorzieningencapaciteit λ_i hebben. Het extra voorzieningenniveau dat wordt "gekocht" met een bepaalde belastingverhoging verschilt per gemeente. Dit hangt immers af van de voorzieningencapaciteit λ_i , en die is voor elke gemeente anders. Aan het derde aspiratieniveau is hiermee niet voldaan.

Uitkeringen conform (4), zoals de algemene uitkering uit het gemeentefonds, geven gemeenten dus de mogelijkheid een bepaald uniform niveau van voorzieningen te bekostigen door een standaard belastingtarief (het rekestarief) te kiezen. We spreken daarom van *niveaurevening*.

Figuur 6. Niveaurevening (Blaricum, euro per inwoner, 2009)



Figuur 6 laat voor Blaricum zien hoe niveaurevening het voorzieningenniveau beïnvloedt. De lijnen die de belastingopbrengst en het voorzieningenniveau zonder algemene uitkering weergeven beginnen in de oorsprong. Deze lijnen zijn conform figuur 5. De niveaureveningsuitkering is onafhankelijk van het gekozen belastingtarief. In de figuur is dit te zien aan de horizontale rode stippellijn. De totale inkomsten bestaan nu uit de belastingopbrengst plus de uitkering. Het bijbehorende voorzieningenniveau loopt net zo snel op met het belastingtarief als het

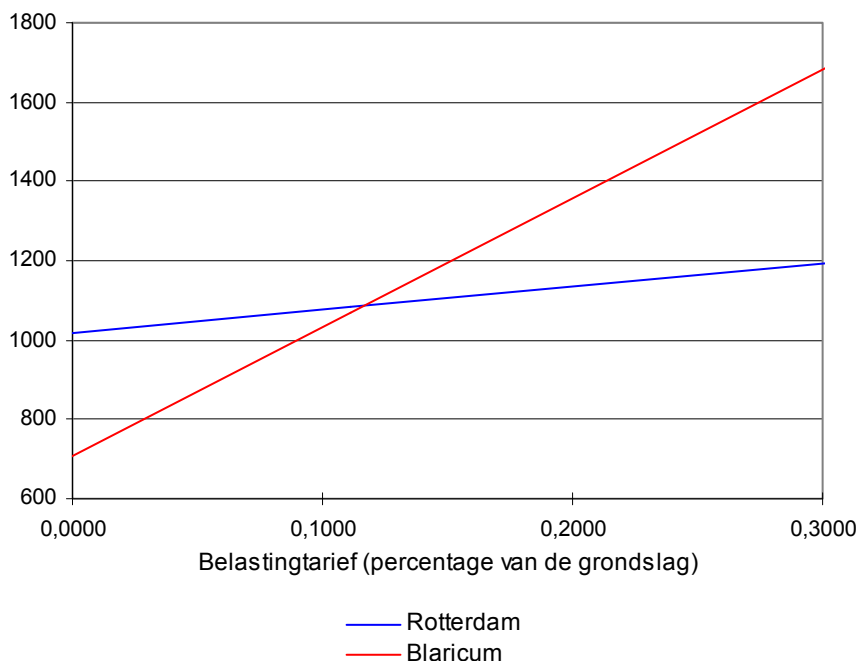
voorzieningenniveau zonder niveaureveningsuitkering. De lijnen die het voorzieningenniveau zonder en met verevening weergeven lopen parallel.

Blaricum heeft een hoge voorzieningencapaciteit. Een hoger belastingtarief levert deze gemeente meer extra voorzieningen op dan andere gemeenten. Dit wordt in de bestaande opzet niet verevend. Het bij elk belastingtarief behorende voorzieningenniveau is nu voor elke gemeente anders. Dat is te zien in figuur 7.

Figuur 7 geeft het voorzieningenniveau weer van twee gemeenten die een niveaureveningsuitkering ontvangen. Deze lijnen vallen niet samen, zoals het derde aspiratieniveau voorschrijft. Zij hebben verschillende hellingshoeken (gelijk aan $\lambda_i B$), die dus verschillende "prijzen" van voorzieningen aangeven als percentage van de belastinggrondslag.

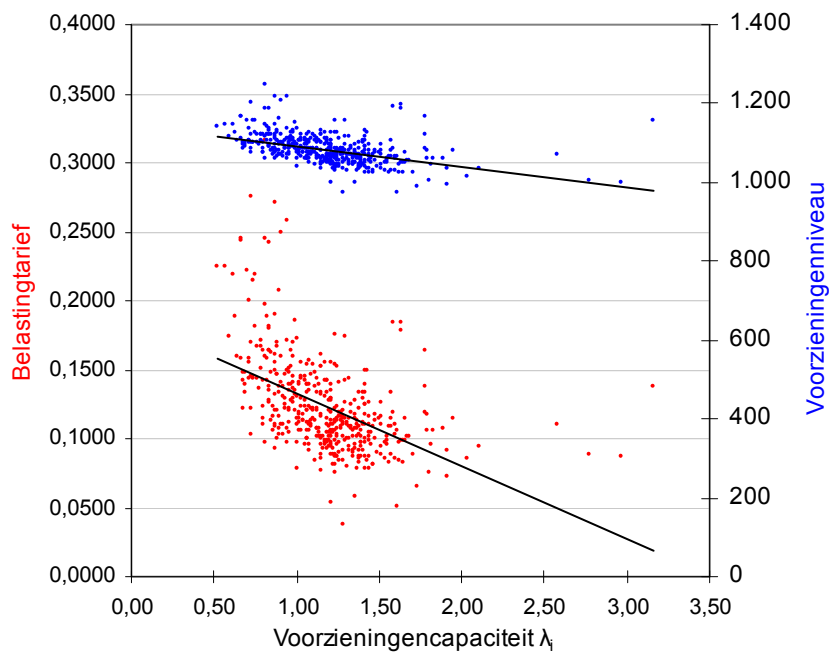
De twee gemeenten in figuur 7 weerspiegelen de uitersten. In Blaricum stijgt het voorzieningenniveau bij verhoging van het belastingtarief het meest (λ_i is in die gemeente het hoogst), en in Rotterdam het minst (λ_i is hier het laagst, iets meer dan een zesde van de waarde in Blaricum). De lijnen van de overige gemeenten liggen tussen de twee getoonde stippellijnen in. Al die lijnen snijden elkaar in één punt: het voorzieningenniveau S dat hoort bij het rekestarief. Bij een belastingtarief ter hoogte van het rekestarief is het voorzieningenniveau van alle gemeenten immers gelijk aan S .

Figuur 7. Voorzieningenniveau als functie van het belastingtarief bij niveaurevening in twee gemeenten (euro per inwoner, 2009)



Hoe gaan gemeenten nu om met het feit dat verschillen in voorzieningencapaciteit maar ten dele worden verevend? Kiezen zij voor ongeveer gelijke belastingtarieven, en nemen ze de daarbij horende verschillen in voorzieningenniveau voor lief? Of is er een tendens waarneembaar naar ongeveer gelijke voorzieningenniveaus, met als gevolg uiteenlopende belastingtarieven?

Figuur 8. Huidig belastingtarief (linkeras, percentage van de grondslag) en voorzieningenniveau met niveauverevening (rechteras, euro per inwoner) als functie van de voorzieningencapaciteit (2009)



Figuur 8 (onderste lijn) laat zien dat het belastingtarief op dit moment een sterk negatief verband vertoont met de voorzieningencapaciteit. Hoe geringer de voorzieningencapaciteit (hoe kleiner λ_i), hoe hoger het tarief.¹¹ De variatie in voorzieningenniveau is hiermee vergeleken vrij beperkt (bovenste lijn in figuur 8). Dit ligt in de gemeente met het hoogste voorzieningenniveau 28 procent hoger dan in de gemeente met het laagste voorzieningenniveau, terwijl het hoogste belastingtarief 743 procent boven het laatste tarief ligt. Dit suggereert dat gemeenten hun belastingtarief zo kiezen dat hun voorzieningenniveau in de buurt komt te liggen van

¹¹ De lijnen in de figuur zijn regressielijnen. De hellingshoek van beide lijnen wijkt significant van nul af.

dat in andere gemeenten.¹² Om dit te bereiken hebben gemeenten met een geringe voorzieningencapaciteit wel hoge tarieven nodig.

3.2. Verevening van voorzieningencapaciteit

De bestaande verevening voldoet niet aan het derde aspiratieniveau. Wat is hier aan te doen? Aan de eis dat gemeenten bij een bepaalde belastingdruk hetzelfde voorzieningenniveau kunnen bekostigen is voldaan wanneer voor alle gemeenten de verhouding tussen voorzieningenniveau en belastingdruk gelijk is:

$$\frac{S_i}{\theta_i} = C. \quad (5)$$

Hierbij is C een constante. Wanneer (5) geldt kunnen twee willekeurige gemeenten i en j altijd hetzelfde voorzieningenniveau bekostigen ($S_i = S_j$) wanneer zij hetzelfde belastingtarief hanteren ($\theta_i = \theta_j$).

Uit (2), (3) en (5) is nu de uitkering af te leiden die aan de gestelde voorwaarde voldoet:

$$G_i = \theta_i(\gamma_i C - \beta_i B). \quad (6)$$

De gemeentelijke inkomsten zijn nu de som van de belastingopbrengst en G_i

$$E_i = \theta_i \beta_i B + \theta_i(\gamma_i C - \beta_i B) = \gamma_i C \theta_i,$$

dus het voorzieningenniveau is

$$S_i = \frac{E_i}{\gamma_i} = C \theta_i.$$

Hieruit blijkt duidelijk dat het voorzieningenniveau S_i van twee gemeenten gelijk is als hun belastingtarieven (θ_i) gelijk zijn. Dit is conform het derde aspiratieniveau. Ook is duidelijk dat een tariefsverhoging van één procentpunt het voorzieningenniveau voor elke gemeente verhoogt met één procent van C . C is beleidsmatig bepaald als basis van het vereveningssysteem. Om aan het derde aspiratieniveau te voldoen kan C elke willekeurige positieve waarde hebben, als die waarde maar voor alle gemeenten gelijk is.

Niet elke waarde is echter even wenselijk. Hoe hoger C , hoe lager de nettoprijs van voorzieningen, uitgedrukt als percentage van de belastinggrondslag, voor alle gemeenten. De lokale afweging tussen kosten en baten wordt hierdoor direct beïnvloed. Het is niet verstandig C te hoog vast te stellen, omdat dan de lokale voorzieningenniveaus op een te hoog niveau komen te liggen. Zonder verevening levert een procentpunt belastingtarief één procent van $\lambda_i B$ aan voorzieningen op, waarbij λ_i gemiddeld één is (paragraaf 2.5). De gemiddelde waarde van $\lambda_i B$ is dus B . In

¹² Merk op dat deze interpretatie uitgaat van de juistheid van de voor de bestaande verdeling gehanteerde kostenfactoren en bijbehorende gewichten. Hiervan is immers γ_i afgeleid, die wordt gebruikt om van het uitgavenniveau het voorzieningenniveau af te leiden (conform (3)).

de internationale literatuur (zie bijvoorbeeld Ladd en Yinger, 1994; Cappelen and Tungodden, 2007) wordt C in (5) vaak gelijkgesteld aan de gemiddelde belastinggrondslag ($C = B$).¹³ Een tariefsverhoging van één procentpunt verhoogt dan het voorzieningenniveau met één procent van B . Door de verevening wordt λ_i als het ware voor alle gemeenten op zijn gemiddelde waarde van één gezet. Verschillen in voorzieningencapaciteit zijn volledig verevend.

Bij $C = B$ is uit (6) de volgende formule voor de capaciteitsvereveningsuitkering af te leiden:

$$G_i^{cap} = \theta_i B (\gamma_i - \beta_i). \quad (7)$$

Dit kan worden herschreven als

$$G_i^{cap} = \theta_i B \gamma_i - \theta_i \beta_i B.$$

Het eerste deel aan de rechterzijde, $\theta_i B \gamma_i$, is de belastingopbrengst die het gekozen belastingtarief zou opleveren wanneer de belastinggrondslag gemiddeld zou zijn, vermenigvuldigd met de kostenindex. Dit is dus wat het gekozen belastingtarief, bij gemiddelde belastingcapaciteit, aan voorzieningenniveau zou opleveren. Daarvan wordt afgetrokken $\theta_i \beta_i B$, ofwel de feitelijke belastingopbrengst bij het gekozen tarief.

Dit noemen we *capaciteitsverevening*: elke gemeente krijgt de capaciteit hetzelfde voorzieningenniveau te bekostigen als elke willekeurige andere gemeente, eenvoudigweg door hetzelfde belastingtarief te kiezen als die andere gemeente heeft.¹⁴ Capaciteitsvereveningsuitkeringen zijn in de Verenigde Staten wel gebruikt om lokale onderwijsuitgaven te financieren.¹⁵

Een capaciteitsvereveningsuitkering is nul wanneer de kostenindex γ_i gelijk is aan de belastinggrondslagindex β_i . Deze gemeenten zijn gemiddeld niet beter of slechter af dan andere gemeenten. Hun voorzieningencapaciteit is gemiddeld ($\lambda_i = 1$), ze ontvangen dus geen uitkering.

Gemeenten met een geringe voorzieningencapaciteit ($\gamma_i < \beta_i$) ontvangen een positieve uitkering, waarbij hogere uitgaven (gefinancierd door een hoger belastingtarief θ_i) tot een hogere uitkering leiden om de lage koopkracht in termen van voorzieningenniveau te compenseren. Gemeenten met grote voorzieningencapaciteit

¹³ De hoogte van het lokale voorzieningenniveau is optimaal wanneer de laatste euro die wordt uitgegeven aan gemeentelijke voorzieningen net zoveel nut oplevert als de laatste euro die inwoners zelf uitgeven. Dat is het geval wanneer de laatste euro die de gemeente besteedt afkomstig is uit lokale belastingheffing, en wanneer het democratische proces goed werkt. Kosten worden dan afgewogen tegen baten. Wanneer gemeentelijke voorzieningen door verevening kunstmatig goedkoop worden gemaakt komt het voorzieningenniveau te hoog te liggen. Wanneer ze duurder worden gemaakt komt het voorzieningenniveau te laag te liggen. De hoeveelheid voorzieningen per procentpunt belastingtarief, één procent van C , moet dus zo min mogelijk afwijken van die hoeveelheid zonder verevening, één procent van $\lambda_i B$. Dat kan door voor C de waarde B te kiezen. Dat is de gemiddelde waarde van $\lambda_i B$, de prijs van voorzieningen zonder verevening.

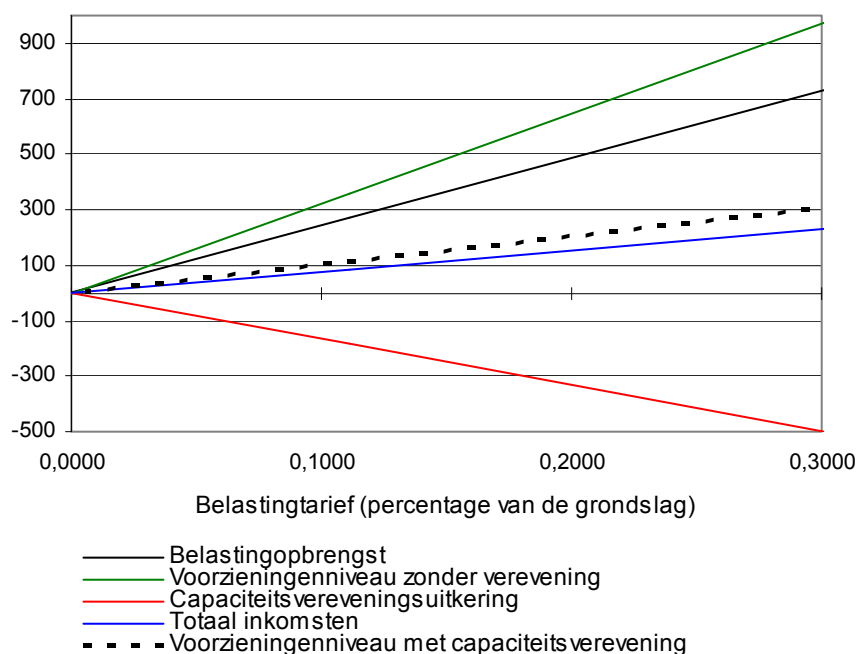
¹⁴ In de literatuur staat dit bekend als *power equalization*.

¹⁵ Ladd en Yinger (1994).

($\gamma_i < \beta_i$) "ontvangen" een negatieve uitkering, die in omvang toeneemt naarmate het uitgavenniveau (het belastingtarief) hoger ligt.

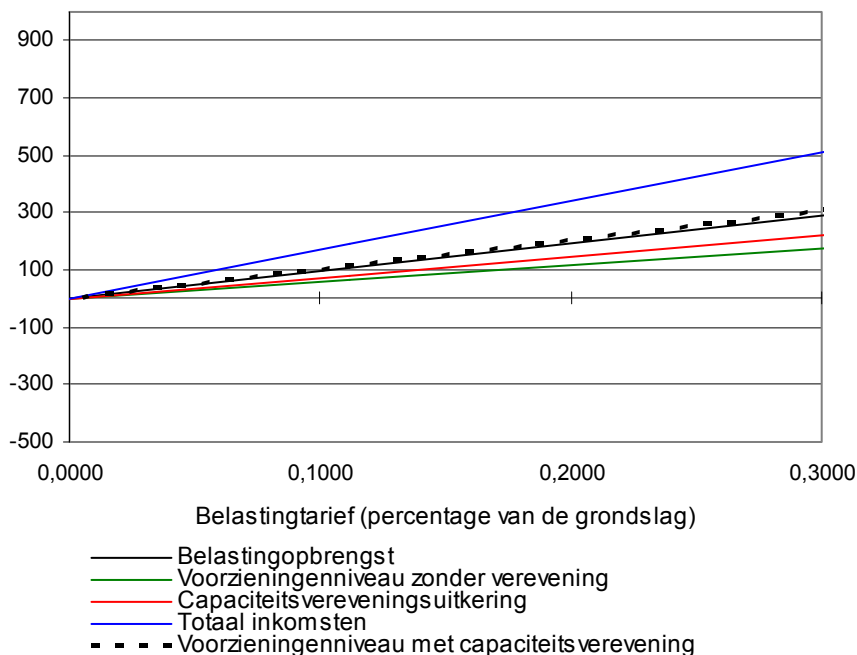
Figuur 9 laat dat zien hoe dit werkt voor Blaricum, dat een grote voorzieningencapaciteit heeft ($\gamma_i < \beta_i$). Doordat de vereveningsuitkering daalt bij toenemend belastingtarief, stijgen de totale gemeentelijke inkomsten (blauwe lijn) veel minder sterk met het tarief dan de belastingopbrengst (zwarte lijn). Door de negatieve vereveningsuitkering komt het inkomstenniveau lager te liggen, zodat ook het voorzieningenniveau dat mogelijk is bij een bepaald belastingtarief nu lager is (stippellijn in figuur 9). Dit voorzieningenniveau is nu voor alle gemeenten bij elk tarief hetzelfde (namelijk $\theta_i B$).

Figuur 9. Belastingopbrengst, capaciteitsvereveningsuitkering en voorzieningenniveau als functie van het belastingtarief (Blaricum, euro per inwoner, 2009)



Wanneer figuur 9 voor een andere gemeente wordt getekend is de stippellijn die het voorzieningenniveau aangeeft dus altijd gelijk aan die in figuur 9. Dit is voor Rotterdam gedaan in figuur 10. De groene lijnen in beide figuren geven aan welk voorzieningenniveau haalbaar is zonder verevening. Dit is in Blaricum veel hoger dan in Rotterdam. Bij capaciteitsverevening komen beide gemeenten op dezelfde (stippel)lijn terecht.

Figuur 10. Belastingopbrengst, capaciteitsvereveningsuitkering en voorzieningenniveau als functie van het belastingtarief (Rotterdam, euro per inwoner, 2009)



3.3. Niveau- en capaciteitsverevening

In Nederland gaat het bij de algemene uitkering niet alleen om het verevenen van verschillen in voorzieningencapaciteit. Het gaat er ook om fondsen die door de rijksoverheid zijn verworven uit landelijke belastinginning door te sluizen naar gemeenten, die immers slechts in beperkte mate belasting kunnen heffen. Negatieve uitkeringen kennen wij niet. De capaciteitsvereveningsuitkering voldoet hier dus niet.

Dit kan worden opgelost door het bestaande beide systemen te combineren. De bestaande niveaureveningsuitkering wordt dan aangevuld met een capaciteitsvereveningsuitkering. Die laatste zorgt er voor dat gemeenten die een belastingtarief kiezen dat hoger is dan het rekestarief hun voorzieningenniveau even sterk zien stijgen, ongeacht of zij een hoge of een lage voorzieningencapaciteit hebben. Gemeenten met een tarief onder het rekestarief leveren evenveel aan voorzieningenniveau in.

De uitkering wordt dan:

$$G_i^{cap+} = S\gamma_i - \theta\beta_i B + (\theta_i - \theta)B(\gamma_i - \beta_i). \quad (8)$$

De eerste twee termen aan de rechterzijde van deze vergelijking vormen de niveaureveningsuitkering conform (4). De laatste term voegt daar een capaciteitsvereveningsuitkering aan toe.¹⁶ Die wijkt af van de uitkering in (7) omdat met dit deel van de uitkering alleen afwijkingen van het rekestarief θ verevend hoeven worden.

Uitkering (8) kan worden herschreven als:

$$G_i^{cap+} = \theta_i B(\gamma_i - \beta_i) + \gamma_i (S - \theta B). \quad (9)$$

Dit is gelijk aan de capaciteitsvereveningsuitkering (7) plus een vast bedrag $(S - \theta B)$ vermeerderd met de kostenindex γ_i . De capaciteitsvereveningsuitkering (7) wordt nu dus aangevuld met een bedrag dat afhangt van de kostenindex. Immers, wanneer elke gemeente er hetzelfde vaste bedrag bij zou krijgen, zou de ene gemeente daarmee meer voorzieningen kunnen kopen dan de andere. De appendix vat de eigenschappen van deze uitkering samen, en vergelijkt ze met de situatie zonder verevening en met de bestaande verevening.

De lijn die het voorzieningenniveau na capaciteitsverevening weergeeft - en die voor elke gemeente hetzelfde is, vergelijk figuur 9 en figuur 10 - verschuift hiermee voor elke gemeente een afstand $S - \theta B$ omhoog. De waarde van $S - \theta B$ is voor elke gemeente gelijk. Elke gemeente kan dan zonder belasting te heffen een voorzieningenniveau bieden ter waarde van $S - \theta B$ euro, en dit niveau verhogen door belastingheffing.

Hierbij is het alsof elke gemeente een gemiddelde voorzieningencapaciteit heeft: gelijke tarieven leiden tot gelijke voorzieningenniveaus. Net als bij de standaard capaciteitsvereveningsuitkering (7) verhoogt een tariefsstijging van één procentpunt het voorzieningenniveau met één procent van B .

Elke gemeente heeft bij een bepaald belastingtarief nu hetzelfde voorzieningenniveau.¹⁷ Aan het derde aspiratieniveau is dus voldaan. We noemen capaciteitsverevening gecombineerd met niveaurevening conform (9) *capaciteitsverevening+*.

Figuur 11 laat zien hoe dit uitpakt voor Blaricum. De capaciteitsverevening+uitkering heeft dezelfde helling als de capaciteitsvereveningsuitkering, maar ligt op een hoger niveau (vergelijk figuur 9).

¹⁶ Als randvoorwaarde kan nog worden gesteld dat de uitkering aan een gemeente niet negatief kan zijn. In de praktijk zal dit vermoedelijk nauwelijks nodig zijn.

¹⁷ Dat is eenvoudig te bewijzen. De gemeentelijke inkomsten zijn nu de som van de belastingopbrengst en G_i^{cap+} :

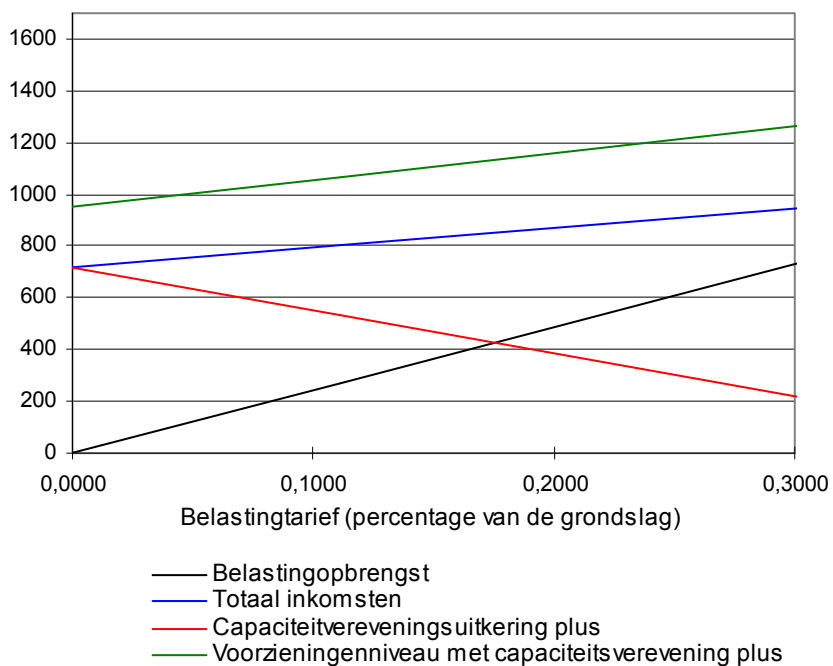
$$E_i = \theta_i \beta_i B + \theta_i B(\gamma_i - \beta_i) + \gamma_i (S - \theta B) = \gamma_i (S + B(\theta_i - \theta)),$$

dus het voorzieningenniveau is

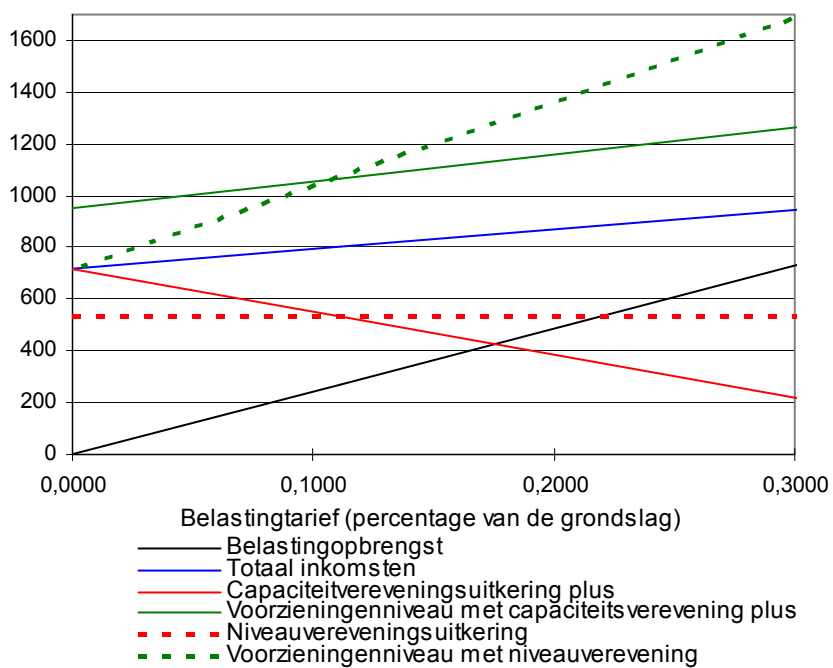
$$S_i = \frac{E_i}{\gamma_i} = S + B(\theta_i - \theta).$$

Omdat S , B en θ voor alle gemeenten hetzelfde zijn, komen verschillen in voorzieningenniveau uitsluitend voort uit verschillen in belastingtarieven θ_i .

Figuur 11. Belastingopbrengst, capaciteitsverevening+uitkering en voorzieningenniveau als functie van het belastingtarief (Blaricum, euro per inwoner, 2009)

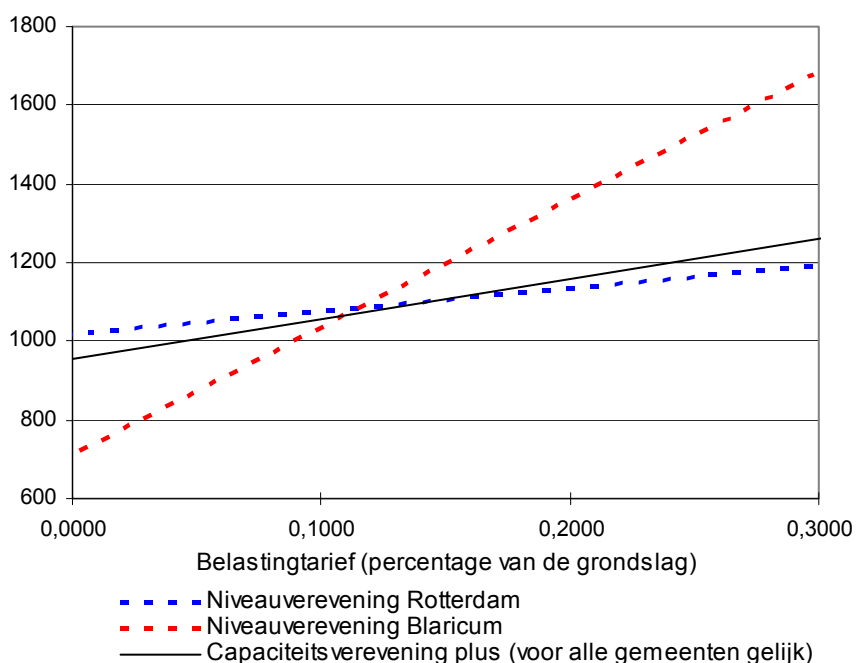


Figuur 12. Niveaueverening vergeleken met capaciteitsverevening+ (Blaricum, euro per inwoner, 2009)



Figuur 12 laat voor Blaricum zien hoe niveaurevening zich verhoudt tot capaciteitsverevening+. Figuur 12 is gelijk aan figuur 11, maar nu zijn ook de niveaureveningsuitkering en het bijbehorende voorzieningenniveau ingetekend (stippelijnen). De niveaureveningsuitkering is onafhankelijk van het gekozen belastingtarief. In figuur 12 is dit te zien aan de horizontale lijn. Het bijbehorende voorzieningenniveau loopt sneller op met het belastingtarief dan in het geval van capaciteitsverevening+. Dat komt doordat Blaricum een hoge voorzieningencapaciteit heeft. Een hoger belastingtarief levert deze gemeente meer extra voorzieningen op dan andere gemeenten. Dit wordt in de bestaande opzet (niveaurevening) niet verevend.

Figuur 13. Voorzieningenniveau als functie van het belastingtarief bij niveaurevening en bij capaciteitsverevening+ (euro per inwoner, 2009)



Figuur 13 vergelijkt het voorzieningenniveau van twee gemeenten die een niveaureveningsuitkering ontvangen met het voorzieningenniveau bij een capaciteitsverevening+uitkering. De stippelijnen die de voorzieningenniveaus bij niveaurevening weergeven vallen niet samen, zoals het derde aspiratieniveau voorschrijft. Zij hebben verschillende hellingshoeken (gelijk aan $\lambda_i B$), die dus verschillende "prijzen" van voorzieningen aangeven als percentage van de belastinggrondslag.

De twee gemeenten in figuur 13 weerspiegelen de uitersten. De lijnen van de overige gemeenten liggen tussen de twee getoonde stippelijnen in. Al die lijnen snijden elkaar in één punt: het voorzieningenniveau dat hoort bij het rezentarief. Figuur 13 geeft ook

het voorzieningenniveau dat resulteert bij een capaciteitsverevening+uitkering (doorgetrokken lijn).¹⁸

Gemeenten die, net als Blaricum, een bovengemiddelde voorzieningencapaciteit hebben, gaan er bij invoering van capaciteitsverevening+ op vooruit wanneer hun belastingtarief onder het rezentarief ligt. Ligt het belastingtarief hoger, dan gaan ze er op achteruit. Voor gemeenten met een lage voorzieningencapaciteit geldt het omgekeerde. Figuur 13 illustreert dit. De reden is dat de capaciteitsverevening+uitkering bij een hoge voorzieningencapaciteit afneemt naarmate het belastingtarief hoger komt te liggen (zie figuur 12). Bij een tarief onder het rezentarief is de capaciteitsverevening+uitkering hoger dan de bestaande niveaureveningsuitkering. Gemeenten met een benedengemiddelde voorzieningencapaciteit, zoals Rotterdam, gaan er daarentegen juist op vooruit bij een belastingtarief boven het rezentarief. Ligt het belastingtarief onder het rezentarief dan gaan ze er op achteruit.

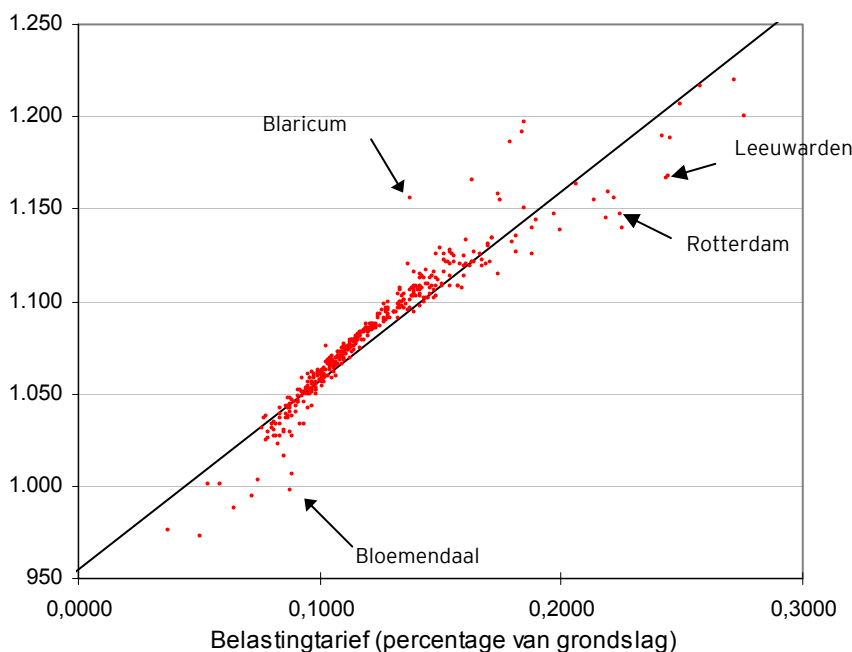
¹⁸ Deze lijn loopt niet door het punt waar alle niveaureveningsuitkeringen elkaar snijden. Dat komt doordat de feitelijk bestaande uitkering, die in de figuur wordt weergegeven, iets afwijkt van de niveaureveningsuitkering in (4). Zie voetnoot 10.

4. Consequenties invoering capaciteitsverevening+

4.1. Herverdeeleffecten

Figuur 14 laat zien dat een overstap van de bestaande niveaurevening naar capaciteitsverevening+ een aantal gemeenten de mogelijkheid geeft hun tarief aanzienlijk te verlagen zonder het voorzieningenniveau aan te tasten. Dit zijn de stippen ter rechterzijde van de lijn in figuur 14. De stippen geven de feitelijke situatie in 2009 weer. De lijn geeft het voorzieningenniveau dat mogelijk zou zijn geweest bij capaciteitsverevening+.

Figuur 14. Voorzieningenniveau als functie van het belastingtarief (euro per inwoner). De stippen geven het feitelijke voorzieningenniveau in 2009 conform de bestaande niveaurevening. De zwarte lijn geeft het hypothetische voorzieningenniveau bij capaciteitsverevening+.



De tariefverlaging bij gelijkblijvend voorzieningenniveau is het grootst in Bloemendaal (0,0463 procentpunt, een royale halvering van het tarief!). Bloemendaal heeft een bovengemiddelde voorzieningencapaciteit en een belastingtarief dat onder het rekestarief ligt. Ook steden als Rotterdam (0,0370 procentpunt) en Leeuwarden (0,0365 procentpunt) zouden hun tarief flink kunnen verlagen. Zij hebben een lager dan gemiddelde voorzieningencapaciteit en een belastingtarief boven het rekestarief.

Gemeenten die corresponderen met de stippen aan de linkerkant van de lijn in figuur 14 zouden hun tarief moeten verhogen om hun voorzieningenniveau op het bestaande peil te houden. Voor Blaricum zou die verhoging het grootst zijn (0,0582 procentpunt, een verhoging met 42 procent). Figuur 14 laat zien dat Rotterdam een iets lager voorzieningenniveau heeft dan Blaricum, terwijl het belastingtarief in Rotterdam ruim 60 procent hoger ligt. Met capaciteitsverevening+ verdwijnen dergelijke verschillen.

De herverdeeffecten die zouden optreden na vervanging van de bestaande niveaueverening door capaciteitsverevening+ zijn niet goed van tevoren aan te geven. Bij capaciteitsverevening (met of zonder "plus") verandert de relatieve prijs van voorzieningen. Die wordt immers voor elke gemeente gelijk (hij verandert van $\lambda_i B$ in B). Overgang op dit systeem zal dus tot een nieuw evenwicht leiden, met andere belastingtarieven en andere voorzieningenniveaus.

Gemeenten kunnen op verschillende manieren reageren op de invoering van capaciteitsverevening+: zij kunnen hun belastingtarief aanpassen, ze kunnen hun voorzieningenniveau aanpassen, of - het meest voor de hand liggend - zij kunnen kiezen voor een combinatie van die mogelijkheden. Elke gemeente komt hoe dan ook uit op de lijn in figuur 14. Waar op deze lijn is van te voren niet te zeggen. Omdat de capaciteitsvereveningsuitkering afhangt van het belastingtarief, is ook over de uiteindelijke hoogte van de uitkeringen van tevoren geen uitsluit te geven.

4.2. Stabiliteit

Doordat de capaciteitsverevening+uitkering voor een bepaalde gemeente afhangt van het gekozen belastingtarief, wordt ook de uitkeringsfactor afhankelijk van de hoogte van de belastingtarieven. De uitkeringsfactor maakt het totaal van de per gemeente berekende uitkeringsbedragen gelijk aan het daarvoor landelijk beschikbare bedrag. Dat laatste wordt beleidsmatig bepaald. De uitkeringsfactor zorgt er voor dat de algemene uitkering geen openeinderegeling is. Wanneer de uitkeringsfactor afhankelijk wordt van de door gemeenten gekozen belastingtarieven, wordt de voorspelbaarheid van de uitkering die een gemeente ontvangt kleiner. Dat maakt het lokale begrotingsproces moeilijker.

Het effect van de belastingtarieven op de uitkeringsfactor is echter gering van omvang. Dat blijkt uit een simulatie op basis van de feitelijke ozb-tarieven in 2008 en 2009. Voor die simulatie zijn de tarieven voor 2009 per gemeente verhoogd met dezelfde procentuele groei als van 2008 op 2009. Vervolgens is de capaciteitsverevening+uitkering opnieuw uitgerekend, er van uit gaande dat de overige relevante gegevens niet veranderen. Voor slechts vijf gemeenten is de uitkering meer dan één procent lager dan eerder berekend op basis van de werkelijke tarieven voor 2009. Voor slechts twee gemeenten is de uitkering meer dan een half procent hoger. Voor de meeste gemeenten is het verschil (positief of negatief) kleiner dan één promille. Dit valt in het niet bij de bestaande onzekerheden die de hoogte van de algemene uitkering omgeven.

Mocht dit desondanks toch bezwaarlijk worden gevonden, dan kan een vertraging van een jaar worden ingebouwd. In de formule van de capaciteitsverevening+uitkering (9) wordt θ_i dan vervangen door de waarde van θ_i in het voorafgaande jaar.

4.3. Overgangsmatregelen

Het is denkbaar dat bij omschakeling van niveauverevening naar capaciteitsverevening+ een verschijnsel optreedt dat in de literatuur bekend staat als het *flypaper effect*. Daarbij wordt een plotseling hogere rijksuitkering volledig gebruikt om het uitgavenniveau te verhogen, en wordt een belastingverlaging niet serieus overwogen. Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor dit effect. Hier is van belang dat er sterke aanwijzingen zijn dat dit effect in de praktijk inderdaad optreedt (Allers, 2000). Dat zou onwenselijk zijn, omdat het een goede afweging van de kosten en baten van gemeentelijke voorzieningen zou doorkruisen.

Om dit te voorkomen zouden de belastingtarieven uit het jaar vóór de invoering van capaciteitsverevening+ kunnen worden gebruikt om de tarieven te berekenen die nodig zijn om hetzelfde voorzieningenniveau te bekostigen, maar dan in de situatie met capaciteitsverevening+. Die tarieven kunnen dan voor het eerste jaar van de nieuwe verdeling worden vastgesteld (met indexatie voor het gestegen kostenniveau). In de jaren daarna kunnen gemeenten hun eigen tarieven weer kiezen.

5. Conclusie

Vrij algemeen wordt aangenomen dat het in Nederland bestaande vereveningssysteem is ingericht conform het derde aspiratieniveau, zoals beschreven in de Memorie van Toelichting bij de Financiële-verhoudingswet (Tweede Kamer, 1995-1996, blz. 15). Dat is niet zo. Alleen bij één bepaald belastingtarief - het zogeheten rekentarief - kunnen verschillende gemeenten hetzelfde voorzieningenniveau bekostigen. Wijken zij van dit tarief af, dan krijgt de ene gemeente aanzienlijk meer voorzieningen voor zijn belastinggeld dan de andere. Gemeenten hebben dus *niet* in gelijke mate de ruimte om voor hogere of lagere voorzieningen te kiezen.

Het bovenstaande laat zien dat het anders kan. Op vrij eenvoudige wijze is een vereveningssysteem in te richten dat wel voldoet aan het derde aspiratieniveau. Twee gemeenten die hetzelfde belastingtarief kiezen kunnen met een dergelijke verevening altijd hetzelfde voorzieningenniveau bekostigen. De uitkeringen conform dit systeem kunnen eenvoudig worden berekend uit de beschikbare gegevens over kostenfactoren en belastingcapaciteit. Het is dus niet nodig aanvullend onderzoek te doen.

Ervan uitgaande dat de bestaande verdeelmaatstaven en hun gewichten de kostenverschillen tussen gemeenten adequaat weerspiegelen, valt te berekenen dat de voorzieningenniveaus van gemeenten elkaar betrekkelijk weinig ontlopen. De belastingtarieven verschillen daarentegen wel aanzienlijk. Dat is in strijd met het derde aspiratieniveau. Uit een vergelijking van het alternatieve vereveningssysteem met de bestaande verdeling van de algemene uitkering blijkt dat sommige gemeenten thans een aanzienlijk nadeel ondervinden. Zo heeft Rotterdam een iets lager voorzieningenniveau dan Blaricum, terwijl het ozb-tarief ruim 60 procent hoger ligt. Dit kan worden opgelost door de formule van het verdeelsysteem aan te passen.

De consequentie daarvan zou zijn dat de uitkering aan een gemeente in het vervolg afhangt van het gekozen belastingtarief. Gemeenten krijgen dan dus invloed op de hoogte van de door hen te ontvangen uitkering. Op dit moment is dat niet zo. Het is van belang te benadrukken dat dit niet een onwenselijk neveneffect is van de voorgestelde verdeelformule. Integendeel: dit is noodzakelijk om een eind te maken aan het feit dat een belastingverhoging van gelijke omvang de ene gemeente meer extra voorzieningen oplevert dan de andere. Om dat te bereiken moet de "prijs" van extra voorzieningen, uitgedrukt als de daarvoor benodigde belastingverhoging, worden geëgaliseerd. Dat betekent dat gemeenten waar die prijs nu relatief hoog is voor elke euro aan extra belastingopbrengst een extra bedrag krijgen uitgekeerd. Omgekeerd hebben gemeenten waar extra voorzieningen naar verhouding goedkoop zijn een lagere uitkering nodig naarmate zij meer belasting heffen.

Literatuur

- Allers, M.A. (2000), *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, COELO, Groningen.
- Allers, M.A. (2003), Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 4, blz. 146-156
- Allers, M.A. (2005), De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 4, blz. 158-189
- Allers, M.A. (2006), Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht, in: Boorsma, P.B., Allers, M.A., *De Financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Cappelen, A.W., Tungodden, B., 2007, Local autonomy and interregional equality, *Social Choice and Welfare*, 28, 443-460.
- Ladd, H.F., Yinger, J., (1994). The case for equalizing aid, *National Tax Journal*, 47, 211-224.
- Tweede Kamer (1995-1996), *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24 552, nr. 3.

Appendix: Samenvattend overzicht

De betekenis van de gebruikte symbolen staat op de volgende bladzijde. Symbolen met index i betreffen variabelen die per gemeente verschillen. De andere symbolen betreffen grootheden die voor alle gemeenten gelijk zijn.

Zonder verevening

$$E_i = T_i = \theta_i \beta_i B$$

$$\begin{aligned} S_i &= \frac{E_i}{\gamma_i} \\ &= \frac{\theta_i \beta_i B}{\gamma_i} \\ &= \lambda_i B \theta_i \end{aligned}$$

$$\frac{dS_i}{d\theta_i} = \lambda_i B$$

De uitgaven zijn gelijk aan de belastinginkomsten. Het voorzieningenniveau S_i hangt, behalve van het gekozen belastingtarief θ_i , af van de lokale voorzieningencapaciteit λ_i . Een verhoging van het belastingtarief met één procentpunt maakt een verhoging van het voorzieningenniveau mogelijk van één procent van $\lambda_i B$. De waarde hiervan verschilt per gemeente.

Bestaande verevening

$$G_i^{niv} = S\gamma_i - \theta\beta_i B$$

$$\frac{dG_i}{d\theta_i} = 0$$

$$\begin{aligned} E_i &= T_i + G_i^{niv} \\ &= \theta_i \beta_i B + S\gamma_i - \theta\beta_i B \\ &= S\gamma_i + \beta_i B(\theta_i - \theta) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} S_i &= \frac{E_i}{\gamma_i} \\ &= S + \lambda_i B(\theta_i - \theta) \end{aligned}$$

$$\frac{dS_i}{d\theta_i} = \lambda_i B$$

De algemene uitkering is onafhankelijk van het gekozen belastingtarief. De uitgaven zijn gelijk aan de belastinginkomsten plus de algemene uitkering. Het voorzieningenniveau S_i hangt, behalve van het gekozen belastingtarief θ_i , af van de lokale voorzieningencapaciteit λ_i . Alleen wanneer twee gemeenten beide het rekestarief hanteren ($\theta_i = \theta$) hebben zij hetzelfde voorzieningenniveau (S).

Een verhoging van het belastingtarief met één procentpunt maakt een verhoging van het voorzieningenniveau mogelijk van één procent van $\lambda_i B$. Wat dit betreft is er dus geen verschil met de situatie zonder verevening. De waarde van $\lambda_i B$ verschilt per gemeente.

Capaciteitsverevening+

$$G_i^{cap+} = \theta_i B(\gamma_i - \beta_i) + \gamma_i(S - \theta B)$$

$$\frac{dG_i}{d\theta_i} = B(\gamma_i - \beta_i)$$

$$\begin{aligned} E_i &= T_i + G_i^{niv} \\ &= \theta_i \beta_i B + \theta_i B(\gamma_i - \beta_i) + \gamma_i(S - \theta B) \\ &= \gamma_i(S + B(\theta_i - \theta)) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} S_i &= \frac{E_i}{\gamma_i} \\ &= S + B(\theta_i - \theta) \end{aligned}$$

$$\frac{dS_i}{d\theta_i} = B$$

De vereveningsuitkering hangt af van het gekozen belastingtarief θ_i , behalve wanneer de belastingcapaciteitsindex β_i gelijk is aan de kostenindex γ_i .

De uitgaven zijn gelijk aan de belastinginkomsten plus de algemene uitkering.

Het voorzieningenniveau S_i hangt af van het gekozen belastingtarief θ_i , en van grootheden die voor alle gemeenten gelijk zijn (S , B en θ). Het voorzieningenniveau hangt dus niet af van de lokale voorzieningencapaciteit λ_i . Bij gelijk belastingtarief hebben gemeenten altijd een gelijk voorzieningenniveau.

Een verhoging van het belastingtarief met één procentpunt maakt een verhoging van het voorzieningenniveau mogelijk van één procent van B . Dat is voor elke gemeente even veel.

Gebruikte symbolen en hun betekenis

T_i	ozb-opbrengst per inwoner in gemeente i
G_i	algemene uitkering uit het gemeentefonds per inwoner van gemeente i
E_i	uitgaven per inwoner van gemeente i
θ_i	ozb-tarief van gemeente i
θ	rekentarief ozb
B_i	belastinggrondslag per inwoner, gemeente i
B	landelijk gemiddelde belastinggrondslag per inwoner
β_i	index belastinggrondslag, gemeente i (gemiddelde waarde: 1)
S_i	voorzieningenniveau per inwoner, gemeente i
S	standaard voorzieningenniveau per inwoner, voor alle gemeenten gelijk
γ_i	kostenindex gemeente i (gemiddelde waarde: 1)
λ_i	index voorzieningencapaciteit, gemeente i (gemiddelde waarde: 1)
C	constante

Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvermogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.

- 10-3 C.Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C.Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet (www.coelo.nl), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

Andere COELO-uitgaven:

Atlas van de lokale lasten. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

Woonlastenmonitor. Verschijnt jaarlijks sinds 2008.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via www.coelo.nl