

Gemeentefonds verevent minder dan gedacht

Maarten A. Allers

Directeur COELO en universitair hoofddocent aan de Rijksuniversiteit Groningen

De rijksuitkering aan gemeenten wordt verdeeld op basis van uitgangspunten die principieel onverenigbaar zijn. Verschillen tussen gemeenten worden minder geëgaliseerd dan vaak wordt gedacht.

Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere. De ene gemeente heeft bijvoorbeeld meer schoolgaande kinderen dan de andere, en gemeenten met een slappe bodem moeten de riolering veel vaker vervangen dan gemeenten op zandgrond. Hiernaast heeft de ene gemeente een grotere belastingcapaciteit dan de andere. In veel landen worden dergelijke verschillen enigszins verevend. Dit voorkomt dat inwoners van gemeenten met ongunstige omstandigheden worden benadeeld. Het voorkomt ook dat bestuurders ten onrechte door de kiezer worden afgerekend op omstandigheden waaraan zij niets kunnen veranderen. Verevening zorgt voor een gelijk speelveld.

In Nederland gebeurt dit via de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Die bedraagt zestien miljard euro in 2010. Leidraad hierbij is het zogeheten derde aspiratieniveau (ASP3), dat is afgeleid uit geschriften van Goedhart (Boorsma en 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, die de verdeling van de algemene uitkering regelt, omschrijft dit als volgt (Tweede Kamer, 1995-1996):

“Elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. (...) 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.”

Een tweede belangrijk uitgangspunt bij de verdeling van de algemene uitkering is dat gemeenten de hoogte van hun eigen uitkering niet moeten kunnen beïnvloeden. De uitkering is onafhankelijk van de lokale uitgaven of de belastingdruk.

Hoewel het in Nederland bestaande vereveningssysteem officieel moet zijn ingericht conform ASP3, is dat niet zo. Rotterdam heeft bijvoorbeeld een iets lager voorzieningenniveau dan Blaricum, terwijl het belastingtarief in Rotterdam ruim 60 procent hoger ligt. Dit blijkt uit recent onderzoek (Allers, 2010), dat laat zien dat het verdeelstelsel is gebaseerd op twee conflicterende uitgangspunten. ASP3 blijkt principieel onmogelijk te verenigen met het uitgangspunt dat gemeenten geen invloed mogen hebben op de uitkering die ze ontvangen.

Verschillen in voorzieningencapaciteit

Bij een bepaald belastingtarief ontvangt de ene gemeente per inwoner meer belasting dan de andere, doordat de belastinggrondslag per inwoner ongelijk is. Per euro belastinggeld kan de ene gemeente het voorzieningenniveau bovendien meer verhogen dan de andere. Dat komt door verschillen in de kosten van voorzieningen. Figuur 1 illustreert dit. Blaricum heeft een grote belastingcapaciteit en lage kosten. Voor Rotterdam geldt het omgekeerde.

<figuur 1 hier>

De belastingcapaciteit kan worden uitgedrukt in een index β . Die geeft de belastinggrondslag per inwoner, gedeeld door het landelijke gemiddelde daarvan. De belastinggrondslag is de waarde van onroerende zaken, waarover gemeenten belasting (ozb) heffen. Een β van 1,2 betekent dat de belastinggrondslag per inwoner twintig procent boven het gemiddelde ligt. Op dezelfde manier kan een *kostenindex* γ worden gedefinieerd. Een γ van 1,2 betekent dat voor een bepaald voorzieningenniveau twintig procent meer geld nodig is dan gemiddeld. Een hoge γ is geen probleem, als de belastinggrondslag maar groot genoeg is. Het gaat om de verhouding tussen beide grootheden. Deze *voorzieningencapaciteit* wordt gedefinieerd als β/γ . Deze maatstaf geeft aan hoe het voorzieningenniveau dat bij een bepaald belastingtarief kan worden bekostigd zich verhoudt tot dat van andere gemeenten.

Bestaande verevening

De bestaande algemene uitkering aan gemeenten dicht de kloof tussen uitgavenbehoefte en belastingcapaciteit. Uitgavenbehoefte wordt gedefinieerd als $S\gamma$, het uitgavenniveau dat nodig is om één bepaald uniform voorzieningenniveau S te kunnen bereiken. De belastingcapaciteit is de fictieve belastingopbrengst die een gemeente zou ontvangen bij toepassing van een standaard tarief θ , het rektarief. De algemene uitkering van gemeente i wordt berekend als het verschil tussen uitgavenbehoefte en belastingcapaciteit:

$$AU_i = S\gamma_i - \theta\beta_i B.$$

Hierbij is B is de landelijk gemiddelde belastingcapaciteit per inwoner en θ_i het lokale belastingtarief. Belangrijk is dat deze uitkering niet afhangt van het lokale belastingtarief θ_i , maar van het uniforme rektarief θ . Gemeenten kunnen de hoogte van de algemene uitkering niet beïnvloeden door meer of minder belasting te heffen.

<figuur 2 hier>

De stippellijnen in figuur 2 geven de voorzieningenniveaus weer van twee gemeenten bij de bestaande algemene uitkering. Deze lijnen vallen niet samen. Ze snijden elkaar in één punt: het voorzieningenniveau dat hoort bij het rektarief. Dit komt doordat de algemene uitkering een, voor elke gemeente verschillend, vast bedrag is; het is niet afhankelijk van het gekozen belastingtarief. Alleen wanneer gemeenten een tarief kiezen dat samenvalt met het rektarief θ is hun voorzieningenniveau gelijk. Anders hebben gemeenten die voor hetzelfde tarief kiezen een verschillend voorzieningenniveau. Het extra voorzieningenniveau dat wordt verkregen met een bepaalde belastingverhoging verschilt per gemeente. Dit hangt immers af van de voorzieningencapaciteit. Aan ASP3 is hiermee niet voldaan. De lijnen voor Blaricum en Rotterdam vormen de uitersten. Die voor de overige gemeenten liggen daar tussenin.

Verevening conform ASP3

Wanneer het voorzieningenniveau dat bij elk belastingtarief kan worden bekostigd voor alle gemeenten gelijk moet zijn, conform ASP3, is een uitkering nodig die afhangt van het lokale belastingtarief. Dat is te zien in figuur 1. In plaats van verschillende lijnen die verschillende voorzieningenniveaus weergeven, de situatie zonder verevening, moet er één lijn komen die voor elke gemeente voor elk willekeurig belastingtarief hetzelfde voorzieningenniveau laat zien. Het voorzieningenniveau in Blaricum moet daarvoor minder stijf oplopen met het belastingtarief. Dat vereist een uitkering die lager is naarmate het gekozen belastingtarief hoger is. Voor Rotterdam geldt het omgekeerde. Door de ongunstige voorzieningencapaciteit levert verhoging van de belasting daar weinig op. Dit wordt verholpen door een uitkering die toeneemt met het belastingtarief.

De bestaande algemene uitkering kan eenvoudig worden aangevuld met een onderdeel dat er voor zorgt dat het extra voorzieningenniveau dat wordt verkregen met een bepaalde belastingverhoging voor alle gemeenten gelijk wordt (voor afleiding en eigenschappen zie Allers, 2010):

$$U_i = S\gamma_i - \theta\beta_i B + (\theta_i - \theta)B(\gamma_i - \beta_i).$$

De aanvulling op de bestaande uitkering bedraagt $(\theta_i - \theta)B(\gamma_i - \beta_i)$. Elke gemeente heeft bij een bepaald belastingtarief nu hetzelfde voorzieningenniveau. Aan ASP3 is dus voldaan. Dat is te zien in figuur 2. De doorgetrokken lijn toont het voorzieningenniveau dat bij deze uitkering hoort. Dit is bij elk willekeurig belastingtarief voor alle gemeenten gelijk.

Consequenties

Na invoering van verevening conform ASP3 kan een aantal gemeenten, waaronder Rotterdam en Leeuwarden, hun tarief aanzienlijk verlagen zonder het voorzieningenniveau aan te tasten. Zij hebben een lage voorzieningencapaciteit en een hoog belastingtarief. Gemeenten met een grote voorzieningencapaciteit zouden hun tarief soms moeten verhogen om hun voorzieningen op peil te houden. Voor Blaricum zou die verhoging het grootst zijn: 42 procent.

De consequentie van verevening conform ASP3 zou zijn dat de uitkering aan een gemeente in het vervolg afhangt van het gekozen belastingtarief. Dat is nu niet zo. 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. Daarvoor moeten de kosten van voorzieningen, uitgedrukt als de daarvoor benodigde belastingverhoging, worden geëgaliseerd. Gemeenten waar die kosten nu relatief hoog zijn, krijgen voor elke euro aan extra belastingopbrengst een extra bedrag uitgekeerd. Omgekeerd krijgen gemeenten waar voorzieningen naar verhouding goedkoop zijn een lagere uitkering naarmate zij meer belasting heffen. Gemeenten kunnen dan hun afweging tussen de kosten en de baten van voorzieningen opnieuw maken, maar nu allemaal op basis van dezelfde kosten.

Slot

Het nieuwe kabinet bezuinigt op het gemeentefonds. Dat maakt een zorgvuldige verdeling nog belangrijker. Die verdeling dient gebaseerd te zijn op het derde aspiratieniveau, zodat gemeenten die hetzelfde belastingtarief kiezen gelijkwaardige voorzieningen kunnen bekostigen. Dat is echter niet zo. Alleen bij één bepaald belastingtarief, het rekentarief, kunnen verschillende gemeenten hetzelfde voorzieningenniveau bekostigen. Wijken zij hiervan 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. Dit is op betrekkelijk eenvoudige wijze te corrigeren.

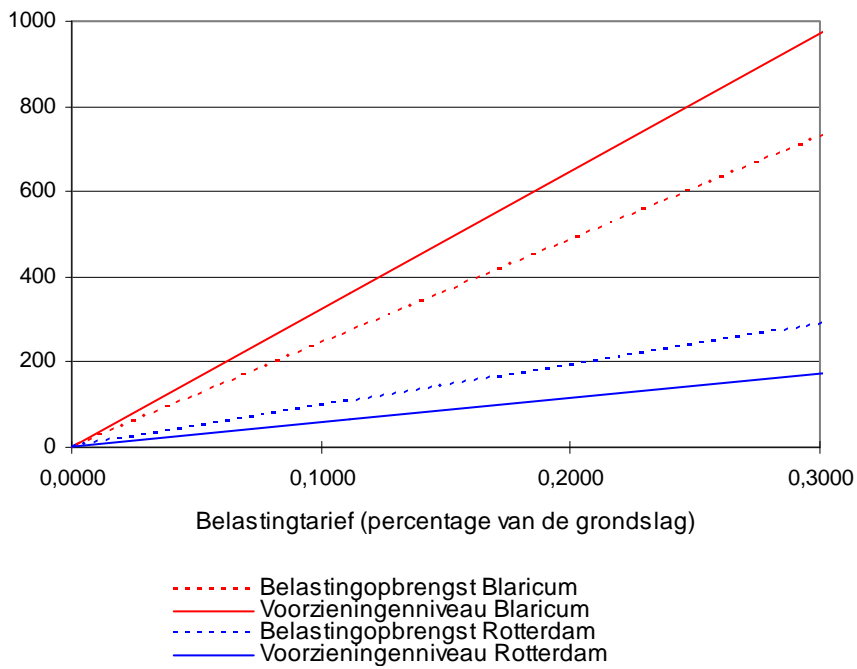
LITERATUUR

Boorsma, P.B. en M.A. Allers (2006) *De Financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Allers, M.A. (2010) *Verevening conform het derde aspiratieniveau*. Groningen: COELO.

Tweede Kamer (1995-1996), *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet), Memorie van Toelichting, Kamerstuk 24 552, nr. 3, p. 15.*

Figuur 1. Belastingopbrengst en voorzieningenniveau zonder verevening in twee gemeenten (euro per inwoner, 2009)



Figuur 2. Voorzieningenniveau bij bestaande algemene uitkering en bij verevening conform het derde aspiratieniveau (euro per inwoner, 2009)

