

Grote steden en het kind van de rekening

O.M. Merk

De auteur is werkzaam bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. De auteur dankt drs. M.C. Wassenaar voor commentaar op een eerdere versie. olaf.merk@oecd.org

Grote steden in Nederland zijn, anders dan elders gebruikelijk, netto-ontvangers van publieke middelen. De rekening daarvoor wordt betaald door gemeenten in Utrecht, Noord-Brabant, Gelderland en Limburg.

Nagenoeg overal ter wereld vindt herverdeling van middelen plaats tussen regio's, ook wel aangeduid als verevening. De Nederlandse verevening vindt plaats via de algemene uitkering van de centrale overheid aan decentrale overheden. Er bestaat nog geen overzicht van welke gemeenten in Nederland profiteren van deze herverdeling van middelen. Daarop zal hier worden ingegaan. Daarbij wordt gekeken naar de algemene uitkering aan gemeenten.

Verevening in Nederland

De algemene uitkering vormt een aanzienlijk deel van de gemeentelijk inkomsten; gemiddeld zo'n 35 procent in 2005. Er zijn twee soorten criteria voor het verdelen van de middelen onder gemeenten: criteria die betrekking hebben op verschillen in kosten tussen gemeenten en criteria die betrekking hebben op de belastingcapaciteit van een gemeente.

Kostenverschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan doordat de samenstelling van de bevolking, omgeving of andere factoren verschillen. Met belastingcapaciteit wordt bedoeld op de mogelijkheden die een gemeente heeft om eigen inkomsten te heffen, met name via de OZB. Bij het verdelen van de algemene uitkering over gemeenten wordt rekening gehouden met deze verschillen in belastingcapaciteit en kostenverschillen. Gemeenten met een lage waarde aan onroerende zaken krijgen een relatief hogere algemene uitkering, net als gemeenten die hogere kosten moeten maken.

Om te kunnen vaststellen of de financiële positie van een gemeente door de verevening verbetert of verslechtert, is de situatie 'voor verevening' vergeleken met de situatie 'na vereve-

ning'. Onder financiële positie worden hier de vrij besteedbare inkomsten verstaan.

De situatie 'voor verevening' vergelijkt de OZB-inkomsten van gemeenten per capita, uitgaande van een gemiddeld tarief,¹ ook wel aangeduid als belastingcapaciteit. Als situatie 'na verevening' wordt hier uitgegaan van de OZB-inkomsten van een gemeente opgeteld bij de algemene uitkering per capita zoals die in 2004 aan de betreffende gemeente is uitgekeerd. Op deze manier valt per gemeente te zien of haar financiële positie er door de verevening relatief op is vooruit- of achteruitgegaan.²

Verevening per categorieën gemeenten

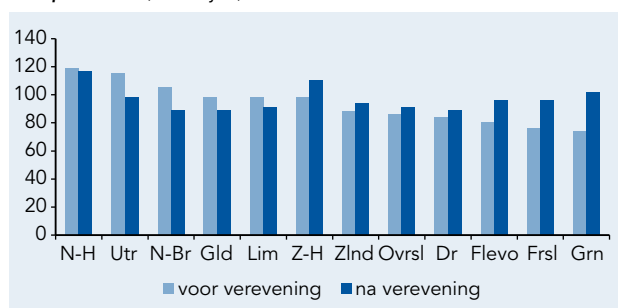
Uit de confrontatie van de situaties voor en na verevening blijkt dat de algemene uitkering de verschillen in financiële positie tussen gemeenten verkleint. De standaarddeviatie neemt af van 0,25 tot 0,16. Deze verevening wordt geïllustreerd in figuur 1: door de algemene uitkering komen de vrij besteedbare inkomsten van gemeenten (hier gerangschikt naar provincie) dichterbij het gemiddelde van 100 te liggen.

De verevening heeft vooral een groot effect voor gemeenten in de noordelijke provincies. Vanuit een achtergestelde positie krijgen zij door de verevening inkomsten die het gemiddelde dicht naderen – in geval van Groningse gemeenten zelfs overstijgen. Ook de gemeenten in Zuid-Holland gaan erop vooruit: zij krijgen vanuit een bijna gemiddelde positie door de verevening een ruim bovengemiddelde financiële capaciteit.

Het is opvallend dat gemeenten in provincies die net onder het gemiddelde lagen, er door de algemene uitkering relatief op achteruit gaan (Gelderland en Limburg). Noord-Brabant verandert door de verevening van bovengemiddeld in benedengemiddeld. Eveneens opmerkelijk is dat gemeenten in Noord-Holland ondanks de verevening een nog steeds veel betere financiële positie hebben dan de andere gemeenten.

Het beeld wordt pregnanter wanneer gemeenten naar grootte worden gerangschikt. De gemeenten met meer dan 250.000

Figuur 1: Verevening van inkomsten van gemeenten, gerangschikt naar provincies (indexcijfer)



Bron: CBS, BZK en eigen berekening

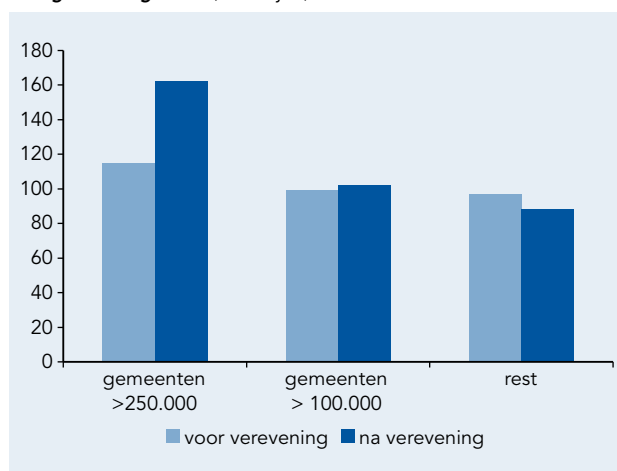
- 1 Een gemeente in Nederland beschikt over meer eigen inkomstenbronnen dan de OZB. Deze zijn echter in vergelijking met de OZB gering. Bovendien bestaat een aanzienlijk deel van de overige eigen inkomsten uit riool- en reinigingsrechten, die maximaal kostendekkend zijn en dus niet kunnen dienen om gemeentelijke beleidsprioriteiten te dekken.
- 2 De gebruikte gegevens zijn afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Ministerie van BZK (te vinden op websites: www.cbs.nl en www.minbzk.nl) en door de auteur bewerkt.

inwoners zijn de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht).

Uit figuur 2 valt op te maken dat de belastingcapaciteit van de vier grootste steden (de financiële positie voor verevening) reeds aanzienlijk groter is dan die gemiddeld in de rest van de Nederlandse gemeenten. De overgrote meerderheid van de gemeenten is desalniettemin een nettobetaler aan de vier grote steden. Zij beschikken als gevolg daarvan over vrij besteedbare inkomsten per hoofd van de bevolking die bijna twee keer zo groot zijn als die in de overige gemeenten.

Uit figuur 1 en 2 valt niet op te maken welk deel van de verevening betrekking heeft op belastingcapaciteit en welke op kostenverschillen. Voor een beter begrip van de Nederlandse verevening kan dit echter van belang zijn. Daarom wordt een

Figuur 2: Verevening van inkomsten van gemeenten, gerangschikt naar gemeentegrootte (indexcijfer)



Bron: CBS, BZK en eigen berekening

derde situatie toegevoegd: die waarin uitsluitend kostenverschillen worden verevend (de middelste staaf in figuur 3). In deze situatie bestaan de inkomstenbronnen van gemeenten uit: OZB-inkomsten (uitgaand van gemiddeld tarief) en de totale algemene uitkering 2004 verdeeld via uitsluitend de kostenverdeelmaatstaven (en dus niet de belastingmaatstaf).

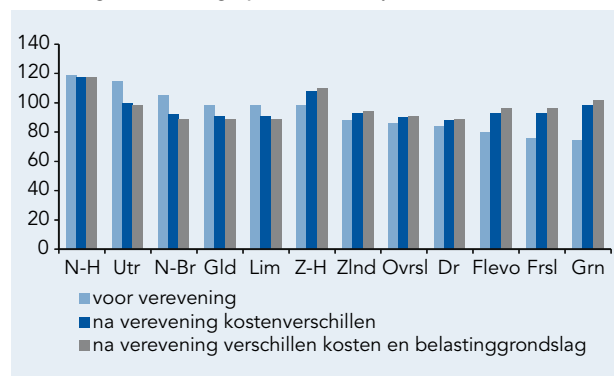
Zoals te zien valt, ontlopen de uitkomsten van beide vormen van verevening elkaar niet veel. Uiteraard zijn er gemeenten waarvoor dit niet opgaat, maar in het algemeen kan gesteld worden dat het grootste verevendende effect in Nederland wordt bereikt door de verevening van kostenverschillen.

In veel OESO-landen zorgen vereveningssystemen voor herverdeling van financiële middelen van grote steden naar overige regio's. Weliswaar profiteren in Nederland ook de gemeenten in de minst stedelijke provincies als Groningen, Friesland en Drenthe, maar ook de grote steden gaan erop vooruit. Nu zijn op zich niet alle OESO-landen per se met Nederland vergelijkbaar. Echter, ook landen met een vergelijkbare omvang en aard van decentralisatie (zoals Zweden, Finland en Japan) laten een ander beeld zien. Zowel Stockholm, Helsinki, als Tokyo zijn grote nettobetalers (OECD, 2004; OECD, 2006; DeWit, 2004).

Conclusie

Er zijn twee manieren om de opmerkelijke positie van de vier grote steden in Nederland te verklaren: een onbevredigende en een cynische. De eerste verklaring stelt dat de kosten van grote

Figuur 3: Verevening van gemeentelijke inkomsten, met en zonder verevening van belastingcapaciteit (indexcijfer)



Bron: CBS, BZK en eigen berekening

steden, net als in het buitenland, per inwoner aanzienlijk hoger zijn dan in andere gemeenten. Maar dat deze twee keer zo hoog zijn is nog nooit aangetoond. De vier grote steden zijn niet meegenomen in het onderzoek dat aan de basis lag voor de huidige verdeling van kostenverschillen en evenmin worden de vier grote steden meegenomen in de regelmatig plaatsvindende herijkingen van dit verdeelmodel (Allers, 2005). In de economische literatuur is bovendien geen punt gevonden waarop steden zo groot worden dat de nadelen van schaal groter worden dan hun voordelen. Waarom zouden de vier grote steden in Nederland dan wel op dat punt zijn aangeland?

Dat brengt ons bij de cynische verklaring: dat de positie van de vier grote steden mogelijk voortkomt uit hun sterke lobby bij de rijksoverheid. Elders is regelmatig gevonden dat de verdeling van uitkeringen van rijksoverheid aan decentrale overheden wordt beïnvloed door politiek-tactische overwegingen. Dit zou ook in Nederland, met zijn overlegcultuur en sterke bestuurlijke banden tussen Rijk en grote steden, goed mogelijk zijn.

Wat betekent dat voor beleid? Allereerst dat de vier grote steden als de andere gemeenten behandeld moeten worden en in toekomstige herijkingen van verdeelcriteria meegenomen moeten worden. Ook dan blijft het risico bestaan dat de vier grote steden de uitkomsten van het verdeelmodel bestuurlijk zullen willen beïnvloeden. Dat pleit ervoor om de verdeling van de algemene uitkering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken weg te halen en over te laten aan een onafhankelijke instantie. ■

Olaf Merk

Literatuur

- Allers, M.A. (2005) De verdeling van het Gemeentefonds, *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 37, 158-189.
- DeWit, A. & Y. Yamazaki (2004) *Koizumi's Flawed Political Economy of Decentralization* (www.zmag.org).
- OECD (2004) *Territorial Review Helsinki*. Parijs: OECD.
- OECD (2006) *Territorial Review Stockholm*. Parijs: OECD.