

Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen

Het Rijk denkt na over een verschuiving van de belastingheffing naar gemeenten. Dat vraagt om principiële keuzes over de verevening van gemeentelijke belastingcapaciteit. Nu gaat die verevening minder ver dan de wet aangeeft, met een ongelijk speelveld voor gemeenten tot gevolg. Het kabinet moet expliciet kiezen om de lokale belastingcapaciteit minder te verevenen, of de verevening ervan consequenter toepassen.

MAARTEN ALLERS

Directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en lid van de Raad voor de financiële verhoudingen

BART LEURS

Senior adviseur van de Raad voor de financiële verhoudingen

Het kabinet komt voor de zomer van 2016 met een voorstel om gemeenten minder rijksgeld te geven en meer zelf belasting te laten heffen. De inkomstenbelasting kan dan omlaag. Een dergelijke verschuiving wordt al jaren bepleit door allerlei commissies, denktanks en deskundigen, recentelijk nog door de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2015) en De Jong en Tselms (2016). Meer eigen belasting voor gemeenten moet de democratische afweging tussen kosten en baten van lokale voorzieningen versterken en gemeenten meer slagkracht geven om tegenvallers op te vangen. Zeker na de extra taakoverdracht aan gemeenten in 2015 is het aandeel van de eigen belastinginkomsten miniem, met slechts negen procent van de begrote uitgaven in 2016. Gemeenten zijn vrijwel geheel afhankelijk van rijks-gelden, vooral van het gemeentefonds.

Een groter lokaal belastinggebied legt echter ook een grotere druk op het stelsel voor verevening tussen gemeenten – het stelsel dat beoogt dat gemeenten bij eenzelfde belastingtarief vergelijkbare voorzieningen kunnen leveren. Dit ambitieuze uitgangspunt heeft geleid tot een complexe verdeelformule voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds, met zo'n zestig variabelen (waaronder oppervlak, minderheden en slechte bodem) die vooral betrekking hebben op de kosten die gemeenten maken. De belastingcapaciteit zit ook in deze formule, maar met een gewicht dat in de loop der tijd onvoldoende is aangepast om veranderingen in de waarde van onroerende zaken bij te houden. Dat heeft een flinke scheefgroei veroorzaakt.

Het kabinet zal moeten kiezen. Óf het bestaande vereveningsstelsel wordt consequent toegepast, opdat het speelveld tussen gemeenten weer gelijk wordt, óf het kabinet kiest

expliciet voor minder verevening. Nu verhult het de groeiende ongelijkheid tussen gemeenten wat betreft kansen op een goede verhouding tussen belastingen en voorzieningen. Bij meer lokale belastingheffing is dat niet langer houdbaar.

HET VEREVENINGSSTELSEL

De onroerendezaakbelasting (ozb) is veruit de belangrijkste gemeentelijke belasting. Niet alle gemeenten kunnen even gemakkelijk meer ozb ophalen. Om gemeenten een gelijke uitgangspositie te geven, wordt de grondslag van de ozb tussen gemeenten verevend (kader 1). Gemeenten met lage woz-waarden, zoals Loppersum, ontvangen per inwoner een hogere algemene uitkering uit het gemeentefonds. Iets soortgelijks gebeurt aan de uitgavenkant: gemeenten waarvan op basis van objectieve criteria mag worden verwacht dat zij hoge kosten hebben (Rotterdam, Delfzijl) ontvangen per inwoner een hogere algemene uitkering dan gemeenten

Verevening van belastingcapaciteit **KADER 1**

Voor elke gemeente wordt vastgesteld wat de waarde is van alle woningen en alle niet-woningen (vooral bedrijfspanden) binnen de grenzen. Van de waarde van woningen wordt tachtig procent genomen; dit wordt vermenigvuldigd met een rektarief, dat idealiter het (landelijk) gemiddelde ozb-tarief weerspiegelt. Dit vormt een aftrekpost op de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor die gemeente. Voor niet-woningen gaat dit net zo, alleen wordt daarvan zeventig procent meegenomen. Wat wordt verevend is dus niet de feitelijke ozb-opbrengst van gemeenten, maar de ozb-capaciteit. Het eigen ozb-tarief is niet van invloed op de algemene uitkering, omdat met een rektarief wordt gewerkt. De verevening werkt overigens alleen tussen gemeenten. Als de ozb-capaciteit landelijk toeneemt krimpt het gemeentefonds niet. De omvang van het fonds is gerealiseerd aan de groei van de rijksuitgaven.

Omdat de belastingcapaciteit niet voor honderd procent wordt meegenomen, maar voor tachtig respectievelijk zeventig procent, is de verevening niet volledig. Hiervoor is destijds expliciet gekozen om gemeenten een financiële prikkel te laten houden om projecten uit te voeren die de waarde van onroerende zaken vergroten, zoals nieuwbouw of het aantrekkelijker maken van het stadshart.

waarbij dat niet zo is (type Bloemendaal, Blaricum).

Zoals gezegd is het doel van deze verevening dat gemeenten hun inwoners bij hetzelfde belastingtarief vergelijkbare voorzieningen kunnen leveren. Als dat lukt, hoeven gemeenten met een geringe belastingcapaciteit niet bang te zijn voor een vergroting van het gemeentelijke belastingaandeel: zij hebben geen hogere tarieven nodig dan andere gemeenten.

De rekestarieven waar de verevening van uitgaat zijn echter steeds meer af gaan wijken van de werkelijke oztarieven. Ze zijn te laag. Daardoor hebben gemeenten met een kleinere ozb-capaciteit – die dus baat hebben bij verevening – hogere tarieven nodig om eenzelfde opbrengst te verkrijgen als andere gemeenten. Hun gemeentebestuur moet zich ten onrechte verantwoorden voor hoge belastingtarieven. Bestuurders van gemeenten met een grote belastingcapaciteit lijken juist capabeler dan ze zijn: zij kunnen bij lage tarieven goede voorzieningen bieden.

Voorals bij niet-woningen is de verevening geërodeerd. De feitelijke vereveningspercentages van woningen en niet-woningen zijn niet 80 respectievelijk 70 procent, zoals de Financiële-verhoudingswet voorschrijft, maar 73 en 44 procent.

ONGELIJK SPELVELD

Het resultaat is te zien in figuur 1, die per gemeente het verschil toont tussen de werkelijke gemeentefondsuitkering en de uitkering die een gemeente gehad zou hebben als het juiste rekestarieef was gehanteerd. Bij een juiste verevening zou de hele kaart dezelfde kleur moeten hebben.

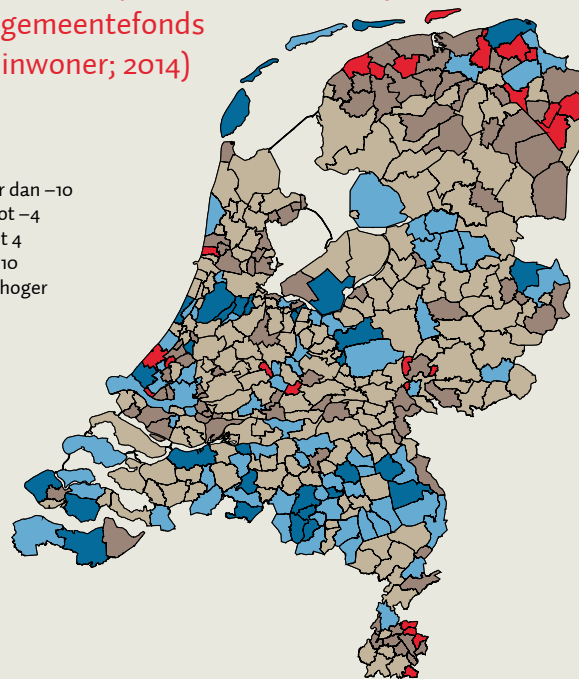
Het nadeel van de gebrekkige verevening (rood op de kaart) concentreert zich in het noorden van het land. Maar ook daarbuiten worden gemeenten soms hard getroffen. Rozendaal (bij Arnhem) heeft per inwoner het grootste nadeel: twintig euro per inwoner per jaar. Rozendaal staat weliswaar vol dure villa's, maar heeft bijna geen niet-woningen om te belasten. Ook Den Haag is een van de zwaarst getroffen gemeenten, met een nadeel van zeventien euro per inwoner per jaar. Aan de andere kant staan gemeenten met grote energiecentrales (Eemmond, Borsele), een vliegveld (Haarlemmermeer) of een grote brouwerij (Zoeterwoude). Industriegemeente Moerdijk profiteert het meest van het achterblijven van de rekestarieven (vijftig euro per inwoner).

KEUZES VOOR HET KABINET

Volledige verevening van belastingcapaciteit is geen noodzaak. De voor- en nadelen van een sterkere of een minder sterke verevening moeten tegen elkaar worden afgewogen (kader 1). Bij de totstandkoming van het bestaande systeem, twintig jaar geleden, is dat ook gedaan. Toen is besloten de grondslag voor wat betreft woningen voor tachtig procent te verevenen, en voor niet-woningen voor zeventig procent. Ofwel deze keus wordt gerespecteerd en de tarieven waarmee het vereveningsfonds rekest, worden rechtgetrokken met de feitelijke ozb-tarieven. Ofwel men kiest er expliciet voor om minder te verevenen. Deze afweging kan het beste plaatsvinden in een breder kader, dat ook de verevening van kostenverschillen omvat, en een eventuele verschuiving van belastingheffing richting gemeenten. De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2016) heeft hier onlangs een voorzet voor gedaan.

Effect van niet aanpassen rekestarieef op de uitkering gemeentefonds (euro per inwoner; 2014)

FIGUUR 1



Welke keuze het kabinet ook maakt, deze moet transparant zijn, en het gevolg van een expliciete politieke afweging. Het mag niet stiekem gebeuren via technische aanpassingen of het ontbreken daarvan. Zeker als gemeenten meer eigen inkomsten moeten gaan heffen, is duidelijkheid over de verevening essentieel. Anders komen sommige daarvan voor een onaangename verrassing te staan.

LITERATUUR

Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015) *Bepalen betekent betalen*. Den Haag: Commissie Financiële ruimte voor gemeenten.

Jong, J. de, en R. Tselms (2016) *Begrotingslessen uit Zweden en Denemarken*. ESB, 101(4734), 330–333.

Rfv (2015) *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Rfv (2016) *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten*. Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

In het kort

- ▶ Als gemeenten meer belasting gaan heffen, zal het kabinet principiële keuzes moeten maken over de verevening van gemeentelijke belastingcapaciteit
- ▶ Nu gaat die verevening minder ver dan de wet aangeeft, met een ongelijk speleveld voor gemeenten tot gevolg
- ▶ Het kabinet moet expliciet kiezen om de lokale belastingcapaciteit minder te verevenen, of de verevening ervan consequenter toe te passen