



Centraal Planbureau



Een economische blik op verevening

Mark Kattenberg
Kenny Martens
Wouter Vermeulen

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	6
1.1	Het principe van verevening.....	6
1.2	De financiering van gemeenten.....	8
1.3	De verdeling van de algemene uitkering.....	13
1.4	De opbouw van deze studie.....	21
2	Een welvaartseconomisch kader.....	23
2.1	Inleiding.....	23
2.2	Uitgaven aan sociaal beleid of lokale voorzieningen?.....	25
2.3	Kostenverschillen.....	28
2.4	Verevening van gemeentelijke belastinginkomsten.....	30
2.5	Spillovers en schaal.....	33
3	Toepassing op de huidige verdeelsystematiek.....	37
3.1	Inleiding.....	37
3.2	De algemene uitkering.....	38
3.3	De andere rijksuitkeringen aan gemeenten.....	42
3.4	Verandering in de verdeling van de algemene uitkering.....	45
3.5	Gevoeligheid voor andere uitgangspunten.....	48
4	Landelijke belastingen en subsidies.....	51
4.1	De rol van landelijke belastingen en subsidies.....	51
4.2	Invloed op de locatiekeuze en mogelijke oplossingen.....	51
4.3	Regionale verschillen in netto lonen.....	55
4.4	Regionale verschillen in de subsidie op wonen.....	58
4.5	Verevening van landelijke belastingen en subsidies.....	63
5	Verevening en nationale welvaart.....	69
5.1	Inleiding.....	69
5.2	Mechanismen van verevening naar nationale welvaart.....	70
5.3	Het langetermijneffect op de ruimtelijke spreiding van de bevolking.....	71
5.4	Het langetermijneffect op productiviteit.....	75
5.5	Welvaart en economische groei.....	78
	Bijlage 1: De clusterindeling van de algemene uitkering 2015.....	80
	Bijlage 2: Hettotaalbedrag dateen maatstaf verdeelt.....	83
	Bijlage 3: Verdeling van het bedrag per inwoner volgens drie systemen.....	85
	Literatuur.....	87

Samenvatting

Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Het bedrag per inwoner is in gemeenten die het meest ontvangen vier keer zo hoog als in gemeenten die het minste krijgen. Door de verdeling van uitkeringen vindt namelijk verevening plaats. Dit brengt verschillen tussen gemeenten in uitgaven in het sociaal domein, in kosten in het fysiek domein en in eigen inkomsten in balans. De huidige vereveningssystematiek is gebaseerd op het principe dat gemeenten bij gelijke lastendruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen aanbieden.

Dit boek gaat over een welvaartseconomische benadering van verevening. We geven hiermee een aanzet tot een andere manier om naar dit onderwerp te kijken en verkennen hoe deze benadering concreet vorm zou kunnen krijgen. Centraal in ons afwegingskader staat hoe het Rijk – rekening houdend met maatschappelijke voorkeuren voor een verdeling van middelen tussen arm en rijk – de verdeling van uitkeringen aan gemeenten kan gebruiken om de nationale welvaart zo groot mogelijk te maken. Kanalen waarlangs de vereveningssystematiek de nationale welvaart beïnvloedt zijn het effect op de locatiekeuze van huishoudens en op de doelmatigheid van het lokale voorzieningenaanbod. Verevening heeft ook gevolgen voor de vestigingskeuze van bedrijven en de ruimtelijke spreiding van banen.

Het verevenen van verschillen in het beroep op sociale voorzieningen past bij een welvaartseconomische benadering. Dit voorkomt dat teveel mensen wegtrekken uit gebieden met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling. Vooral in sommige grote steden zouden productievoordelen en andere aantrekkelijke kenmerken anders onderbenut blijven. Het compenseren van kosten voor lokale voorzieningen is in dit afwegingskader echter niet doelmatig. Compensatie van kostenverschillen stimuleert mensen immers om te gaan wonen in gebieden waar kosten hoog zijn – bijvoorbeeld vanwege een slappe bodem. Zonder verevening kunnen verschillen in het aanbod van lokale voorzieningen wel toenemen. Maatschappelijke weerstand tegen dergelijke verschillen kan dan een reden zijn om toch – deels – te verevenen.

Verevening van lokale belastingen is niet doelmatig als de mensen die de belasting betalen ook profiteren van de voorzieningen die hiervan worden betaald. Dit geldt voor de ozb op woningen, maar waarschijnlijk minder voor die op bedrijfspanden. Verevening is wel doelmatig voor zover baten van lokale voorzieningen buiten gemeentegrenzen terechtkomen – bijvoorbeeld door spillovers tussen centrum- en randgemeenten. Het is niet doelmatig om via verevening agglomeratievoordelen af te romen of te compenseren voor de nadelen van agglomeratie.

Dit boek laat zien dat een welvaartseconomische benadering langs deze lijnen in de uitwerking niet hoeft te leiden tot grote verschillen met de huidige verdeling van rijksuitkeringen aan gemeenten. Een variant die voorzieningen buiten het sociaal domein

niet meer verevent, verdeelt ongeveer driekwart van alle uitkeringen op dezelfde manier als de huidige systematiek. Het verschil ontstaat bijna volledig binnen de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De uitkering daalt in deze variant vooral in de vier grote steden, omdat deze gebieden bovengemiddeld geraakt worden door het niet meer financieren van de clusters *Overig* en *Infrastructuur en ontwikkeling*. Daarnaast zijn regio's in het noorden van het land bovengemiddeld slechter af, doordat zij het minst profiteren van het niet langer verevenen van de belastingcapaciteit ozb op woningen.

Net zoals verevening beïnvloeden landelijke belastingen op inkomen en subsidies op wonen de locatiekeuze van huishoudens. De inkomstenbelasting benadeelt steden waar de productiviteit hoog is en woonsubsidies, zoals de hypotheekrenteaftrek, bevoordelen steden waar wonen duur is. De nadelige invloed van de belasting op inkomsten wordt deels gecompenseerd door woonsubsidies, maar deze compensatie is niet één-op-één. Verevening kan deze versturende invloed op de keuze voor een woonlocatie ondervangen. Dit leidt tot grotere aanpassingen dan de hiervoor beschreven variant. Gebieden waar de woningprijzen laag zijn in verhouding tot de productiviteit, zoals in Rotterdam en de krimpgebieden, profiteren hiervan – hoewel gebiedsgerichte Rijksuitgaven dit beeld kunnen veranderen. Internationaal is nog weinig praktijkervaring opgedaan met de toepassing van deze inzichten, mogelijk vanwege praktische haken en ogen bij de invoering

Aanpassing van de vereveningssystematiek leidt tot veranderingen in lokale woningprijzen en op de lange termijn tot een andere ruimtelijke spreiding van mensen en banen. De invloed hierop kan aanzienlijk zijn, zelfs bij een beperkte prijsgevoeligheid van het woningaanbod. Als verevening rekening houdt met landelijke belastingen en subsidies, groeien productieve steden. Hierdoor stijgt het bruto binnenlands product, maar de omvang van dit effect is beperkt. De vereveningssystematiek heeft ook langs andere kanalen effect op het bbp. Een grotere rol voor lokale belastingen en minder verevening van de grondslag prikkelen gemeenten bijvoorbeeld om doelmatiger te investeren in de lokale economie. In de benadering uit dit boek gaat het uiteindelijk om de nationale welvaart. Dit is een breder uitgangspunt dan het vergroten van ons inkomen alleen.

De belangrijkste vijf conclusies van dit boek:

- Het verevenen van middelen tussen gemeenten heeft gevolgen voor de locatiekeuze van huishoudens en de doelmatigheid van het lokale voorzieningenaanbod. Langs deze kanalen beïnvloedt verevening de nationale welvaart.
- Compensatie van verschillen in het beroep op sociale voorzieningen past binnen een welvaartseconomische benadering. Het compenseren van kosten voor lokale voorzieningen, die tussen gemeenten mogen verschillen, en het verevenen van de grondslag voor de ozb op woningen niet.
- In een variant langs deze lijnen, die voorzieningen buiten het sociaal domein niet meer verevent, blijft driekwart van de huidige rijksuitkeringen gehandhaafd. Uitkeringen dalen dan het meest in de vier grote steden en in het noorden van het land.
- De landelijke inkomstenbelasting benadeelt productieve steden en landelijke woonsubsidies bevoordelen de dure. Het corrigeren hiervoor door middel van verevening kan de nationale welvaart verhogen.
- De verdeling van rijksuitkeringen verandert aanzienlijk wanneer gecorrigeerd wordt voor inkomstenbelasting en woonsubsidies. De concentratie van inwoners in productieve steden neemt hierdoor op lange termijn toe, maar de stijging van het bruto binnenlands product is beperkt.

1 Inleiding

1.1 Het principe van verevening

Gemeenten zijn voor een belangrijk deel van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk en het bedrag dat zij per inwoner ontvangen varieert aanzienlijk. Voor Amsterdam en Rotterdam is dit meer dan drieduizend euro en in Heerlen loopt dit zelfs op tot vijfendertighonderd euro per inwoner. Het landelijk gemiddelde is een stuk lager: zo'n tweeduizend euro per inwoner. Gemeenten als Bloemendaal, Midden-Delfland en Blaricum zitten daar met minder dan duizend euro ruim onder.¹ Deze variatie is het gevolg van verevening. Het Rijk brengt zo verschillen tussen gemeenten in het beroep op voorzieningen en in de belastingcapaciteit meer in balans.

Een leidend beginsel daarbij is dat gemeenten bij dezelfde belastingdruk eenzelfde voorzieningenniveau moeten kunnen aanbieden. Een gemeente met hoge kosten of weinig eigen inkomsten krijgt dus meer geld van het Rijk. De memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet formuleert dit als volgt:

“... 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.”²

Dit beginsel bepaalt al decennialang de verdeling van rijksuitkeringen aan gemeenten. Het wordt vaak in verband gebracht met het derde aspiratieniveau van Goedhart. Cornelis Goedhart introduceerde dit begrip in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw.³ Met betrekking tot de mate van verevening onderscheidt hij verschillende aspiratieniveaus. Het eerste hiervan beperkt zich tot het verevenen van grote verschillen in belastingcapaciteit en het tweede houdt ook rekening met verschillen in kosten. Lokale belastingen vormen onder beide aspiratieniveaus de belangrijkste bron van inkomsten. In het derde aspiratieniveau is de rol van deze lokale belastingen beperkt tot ‘een vrije zoom’, terwijl de verdeling van rijksuitkeringen gemeenten zo veel mogelijk in staat stelt om een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden.⁴

¹ Gebaseerd op het overzicht van rijksuitkeringen aan gemeenten in 2015 van Kwakkel en Allers (2015).

² Zie Tweede Kamer (1995).

³ Zie Goedhart (1973, 1982 en 1989).

⁴ Het derde aspiratieniveau verschilt op enkele aspecten wel van de huidige systematiek. Zo is er bij Goedhart geen sprake van verevening van de lokale belastingcapaciteit, maar in de huidige verdeelsystematiek wel. Allers (2006) gaat hier dieper op in.

Goedhart ziet het derde aspiratieniveau als het meest geëigende voor ons land. Nederland is immers een klein land, gekenmerkt door grote binnenlandse maatschappelijke integratie, en hij vreest dat zelfs kleine verschillen in belastingtarieven daarom al kunnen leiden tot een exodus van personen en bedrijven. Met een hoog niveau aan voorzieningen of lage belastingtarieven trekken rijke gemeenten dan mensen aan die zich een verhuizing kunnen veroorloven, waardoor arme gemeenten nog verder verpauperen. Dit zou dan uitmonden in maatschappelijk onacceptabele verschillen in het niveau van gemeentelijke voorzieningen.⁵

Omdat we in Nederland al zo lang aan dit derde aspiratieniveau gewend zijn, lijkt het misschien wel alsof dit het enig denkbare uitgangspunt is voor de verdeling van rijksuitkeringen. Er bestaan echter ook andere benaderingen en in de praktijk zijn er grote verschillen tussen landen in hoe die benaderingen worden uitgewerkt en de mate van verevening die hierdoor ontstaat.⁶

James Buchanan was een van de eerste economen die over verevening heeft nagedacht. Hij introduceerde in 1950 het uitgangspunt dat het netto profijt dat mensen van de overheid ondervinden niet mag afhangen van waar ze wonen.⁷ Netto profijt verwijst hier naar het verschil tussen de baten van overheidsdiensten en de hiervoor betaalde belastingen. Dit netto profijt van de overheid is natuurlijk niet voor iedereen hetzelfde. Een arm gezin profiteert bijvoorbeeld van herverdelingsbeleid en een gezin met schoolgaande kinderen van subsidies op onderwijs, terwijl de verschuldigde belasting toeneemt met het verdiende inkomen. Maar Buchanan betoogt dat dit profijt niet afhankelijk mag zijn van het feit of mensen in een arme of in een rijke gemeente wonen. Dit laat wel ruimte voor verschillen in het niveau van lokale voorzieningen, zolang hier verschillen in belastingen tegenover staan. Ook in de argumentatie van Buchanan speelt de mobiliteit van huishoudens en het risico van een uittocht uit gemeenten met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling een belangrijke rol – we komen hier in het volgende hoofdstuk op terug.

Dit boek verkent een welvaartseconomische benadering van het vereveningsvraagstuk. Centraal staat hoe het Rijk- rekening houdend met maatschappelijke voorkeuren voor een verdeling van middelen tussen arm en rijk – verevening kan gebruiken om de nationale welvaart zo groot mogelijk te maken. Met welke factoren houdt ze dan wel rekening en met welke niet? Hoe zouden we in Nederland omgaan met lokale belastinginkomsten? En welke rol spelen landelijke belastingen en subsidies? We beantwoorden deze vragen op basis van de moderne economische literatuur over verevening, waarin het gedachtegoed van Buchanan nog steeds een belangrijke rol speelt. Bovendien passen we dit denkkader toe op de huidige verdeelsystematiek en we geven een cijfermatig beeld van hoe een verdeling op basis van de welvaartseconomische benadering eruit kan zien.

In het vervolg van deze inleiding geven we een globaal beeld van de manier waarop de financiering van gemeenten in Nederland is vormgegeven. We gaan ook dieper in op de

⁵ Echter, zoals Allers (2006) terecht opmerkt, kan dit risico op een zogenaamde race naar de bodem ondervangen worden door de vereveningssystematiek, en pleit dit niet per se voor het in het derde aspiratieniveau verankerde kleine lokale belastinggebied.

⁶ Zie OECD (2013).

⁷ Zie Buchanan (1950).

manier waarop het Rijk de middelen nu over gemeenten verdeelt. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van de opbouw van de rest van dit boek.

1.2 De financiering van gemeenten

Gemeenten leveren allerlei voorzieningen aan hun inwoners, reikend van inkomensondersteuning tot het aanleggen en onderhouden van wegen. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de inkomensbronnen waarover gemeenten beschikken om deze voorzieningen te financieren.

Tabel 1.1 Gemeentelijke inkomsten 2015 in miljoenen euro's

Inkomstenbron (a)	Omvang	Aandeel in totaal
	mln euro	%
Rijksuitkeringen	33.413	64
Algemene uitkering gemeentefonds	14.754	28
Integratie uitkering Sociaal Domein	10.168	19
Overige integratie & Decentralisatie-uitkeringen	2.275	4
Specifieke uitkeringen (b)	6.216	12
Belastingen & Retributies	8.843	17
Belastingen	4.767	9
Retributies	4.076	8
Overige middelen	10.281	20
Bouwgrondexploitaties	3.995	8
Overige middelen	6.286	12
Totaal	52.537	100

(a) Exclusief btw-compensatiefonds.
 (b) Het bedrag is exclusief de specifieke uitkeringen aan de gemeentelijke samenwerkingsverbanden die vallen onder de Wet Gemeenschappelijke Regelingen
 Bron: BZK (2015b, 2015c, 2016, 2017), Centraal Bureau voor de Statistiek

De voornaamste bron betreft uitkeringen van het Rijk. Deze post is in 2015 goed voor maar liefst 64% van alle gemeentelijke inkomsten. Daarnaast zijn gemeenten bevoegd om zelf belastingen te innen en om retributies te heffen. Onder deze laatste post vallen alle bijdragen die burgers betalen voor verleende diensten, zoals het aanvragen van een identiteitsbewijs. De voornaamste belasting die tot de beschikking van gemeenten staat is de onroerendezaakbelasting (ozb), waarmee ze circa 3,7 miljard euro ophalen. Het gemeentelijke belastinggebied is echter relatief klein en vandaar dat gemeenten voor slechts 17% afhankelijk zijn van inkomsten uit belastingen en retributies.⁸ De overige 20% aan inkomsten ontvangen ze via het gemeentelijk grondbedrijf, of als overige middelen. Onder overige middelen vallen onder andere geldstromen voortkomend uit de verkoop van goederen of diensten, of inkomsten uit erfpacht en het verhuren van woningen.

⁸ Het aandeel van lokale belastingen in de totale inkomsten van gemeenten in Nederland ligt op ongeveer een kwart van het gemiddelde voor landen in de Organisatie voor Economische Samenwerking (OESO). Het OESO-gemiddelde van 37% in 2010 betreft enkel gemeenten en niet andere decentrale overheidslagen. Zie OESO/Korea Institute of Public Finance (2012).

De inkomsten van gemeenten hoeven niet gelijk te zijn aan hun uitgaven. Indien de inkomsten in een jaar groter zijn dan de uitgaven, kunnen gemeenten deze middelen in de toekomst gebruiken of aanwenden om eventuele schulden af te lossen. Wanneer blijkt dat de uitgaven hoger zijn dan de inkomsten, financieren gemeenten dit door (financiële) bezittingen te verkopen of door schuldleningen aan te gaan. In de laatste jaren vallen de gemeentelijke inkomsten lager uit dan de uitgaven. Zo ook in 2015, waar de onttrekking aan reserves circa 4 miljard euro bedroeg.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we nader in op de verschillende soorten rijksuitkeringen – de grootste inkomstenbron van gemeenten. Het gaat om de algemene uitkering, integratie- en decentralisatie-uitkeringen en ten slotte specifieke uitkeringen. De eerste drie hiervan vormen samen het zogeheten gemeentefonds.⁹ Deze middelen zijn vrij besteedbaar, wat gemeenten in staat stelt om maatwerk te leveren. Conform de meicirculaire 2015 bedroeg het gemeentefonds in 2015 circa 27 miljard euro.¹⁰ De specifieke uitkeringen worden verstrekt met een bepaald bestedingsdoel en gemeenten moeten verantwoording afleggen aan het Rijk over de besteding van deze gelden.

De algemene uitkering is de grootste uit het gemeentefonds. In 2015 bedroeg deze ongeveer 14,7 miljard euro, of 54,2 % van het fonds. Bij de verdeling van deze uitkering is het derde aspiratieniveau van Goedhart een belangrijk uitgangspunt. De volgende paragraaf gaat hier uitgebreider op in.

Daarnaast bevat het gemeentefonds in 2015 vijf integratie-uitkeringen die samen goed zijn voor zo'n 11,5 miljard euro. Deze worden meestal in het leven geroepen om nieuwe gemeentelijke taken te financieren. Daarom is de verdeling anders dan bij de algemene uitkering. De intentie is om ze na een korte transitieperiode (drie jaar) over te hevelen naar de algemene uitkering. Ondanks het vrij besteedbare karakter van integratie-uitkeringen kunnen ze gemeentelijke uitgaven aan het betreffende beleidsterrein toch sturen.¹¹

Tabel 1.2 bevat een overzicht van alle integratie-uitkeringen in 2015.¹² De grootste integratie-uitkering is de zogeheten *Integratie-uitkering Sociaal Domein*. Deze financiert sinds 2015 de decentralisatie van de jeugdzorg, langdurige zorg voor ouderen en gehandicapten en de begeleiding naar werk. Met 10,1 miljard euro is deze post een significant onderdeel van het gemeentefonds. De op een-na-grootste integratie-uitkering is die voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007; circa 1,3 miljard euro. Deze financiert sinds de decentralisatie van huishoudelijke hulp in 2007 de taken op het terrein van maatschappelijke ondersteuning. Bij de overige integratie-uitkeringen gaat het om relatief weinig geld.

⁹ De algemene uitkering bevat daarnaast ook eventueel verstrekte artikel 12-uitkeringen.

¹⁰ Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties informeert gemeenten meerdere malen per jaar over de verwachte omvang van het gemeentefonds en over wijzigingen in de verdeelsystematiek. De definitieve omvang van het gemeentefonds in een bepaald jaar is bekend wanneer het ministerie de meicirculaire van het daaropvolgende jaar publiceert.

¹¹ Zie Kattenberg en Vermeulen (2015).

¹² De omvang van de uitkeringen is te vinden in de meicirculaire 2015.

Tabel 1.2 Lijst met integratie-uitkeringen voor het jaar 2015

Integratie-uitkering	Omvang
	mln euro
Sociaal domein	10.149
Wet maatschappelijke ondersteuning	1.259
VTH provinciale taken (a)	41
Knelpunten verdeelproblematiek (b)	3
Wet Uitkering Wegen middelen gemeentefonds (c)	3
Totaal	11.454

(a) Deze middelen zijn toegevoegd aan het gemeentefonds naar aanleiding van de overdracht van taken aan gemeenten op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) bij provinciale inrichtingen.

(b) Een aantal gemeenten ontvangt deze uitkering omdat er bij de verdeling van een korting op het btw-compensatiefonds over gemeenten geen rekening is gehouden met het feit dat een aantal gemeenten een uitkering verstrekken aan een waterschap waarvan de btw niet te declareren is via het btw-compensatiefonds. Vandaar dat deze gemeenten compensatie ontvangen via deze integratie-uitkering.

(c) Gemeenten ontvangen deze middelen omdat zij zorg dragen over een deel van het wegennet op hun grondgebied. De omvang van deze integratie-uitkering neemt in de loop van de tijd af. Deze uitkering wordt zodoende onderdeel van de algemene uitkering. Bron: Meicirculaire 2011 en 2015, Decemercirculaire 2013, Septemercirculaire 2006 en Besluit integratie-uitkering WUW-middelen gemeentefonds.

De overgebleven 0,9 miljard euro uit het gemeentefonds betreft 25 decentralisatie-uitkeringen. Dit type uitkering is geïntroduceerd op 1 januari 2009 en ook hier verschilt de verdeelsystematiek van die van de algemene uitkering. Decentralisatie-uitkeringen worden in de toekomst overgeheveld naar de algemene uitkering, maar het moment waarop is niet vooraf bepaald. Ook is het mogelijk om slechts een deel van de gemeenten geld toe te kennen, bijvoorbeeld alleen aan centrumgemeenten.

Decentralisatie-uitkeringen zijn in theorie vrij besteedbaar. Toch bestaat er vaak een directe relatie met een bepaald bestedingsdoel. Immers, gemeenten ontvangen deze uitkeringen vaak alleen als zij bepaalde projecten uitvoeren op een beleidsterrein. Zo ontvangen 43 centrumgemeenten sinds 2010 middelen via de decentralisatie-uitkering *Maatschappelijke Opvang*. Deze zijn bedoeld om beleid op het gebied van maatschappelijke opvang, verslaving en openbare geestelijke gezondheidszorg te financieren. De gemeente Leiden ontvangt middelen via de decentralisatie-uitkering *Sterke Regio's*, die is bedoeld om knelpunten in de verkeersafwikkeling van en naar het Bio Science Park Leiden op te lossen. In dit opzicht lijken deze overdrachten soms op specifieke uitkeringen.

Tabel 1.3 bevat een lijst met decentralisatie-uitkeringen in 2015 en hun bijbehorende omvang zoals vermeld in de meicirculaire 2015. De grootste post is die van de Maatschappelijke Opvang. Deze bedroeg circa 385 miljoen euro in 2015. Dit is aanzienlijk minder dan de grootste integratie-uitkering. Een reden hiervoor is dat niet alle gemeenten deze tegemoetkoming ontvangen, terwijl dit wel geldt voor integratie-uitkeringen. De kleinste uitkering bedraagt circa 100.000 euro. De kleinste 10 verdelen samen slechts 10 miljoen euro – minder dan een euro per inwoner. Desondanks kunnen deze inkomsten voor een specifieke gemeente wel significant zijn. Zo ontvangt de gemeente Oss maar liefst 37 euro per inwoner uit de decentralisatie-uitkering *Spoorse doorsnijdingen* (3,4 miljoen euro).

Tabel 1.3 Lijst met decentralisatie-uitkeringen voor het jaar 2015

Decentralisatie-uitkering	Omvang in miljoenen euro's
	mln euro
Maatschappelijke opvang	385
Huishoudelijke hulp toelage	129
Vrouwenopvang	117
Brede impuls combinatiefuncties/buurtsportcoaches	58
Bodemsanering	39
Versterking peuterspeelzalen	35
Jeugd	22
RSP Zuiderzeelijn (a)	21
Gezond in de stad (b)	20
Implementatie participatiewet	18
Beeldende kunst en vormgeving	14
Nationale gebiedsontwikkelingen	12
Veiligheidshuizen	8
Groeiopgave Almere	7
VSV RMC regio G4 (c)	7
Overige 10 decentralisatie-uitkeringen	10
Totaal	900

(a) Gemeente Assen ontvangt 21 miljoen euro via het RegioSpecifiek Pakket (RSP) Zuiderzeelijn. De projecten uit het RSP zijn gericht op een verbetering van de bereikbaarheid van Noord-Nederland en op het versterken van de economische structuur.
(b) Deze decentralisatie-uitkering stelt gemeenten met kwetsbare wijken in staat om de gezondheid van mensen in een lage sociaaleconomische positie te verbeteren. Ook is hier een rol weggelegd voor wijkverpleegkundige en sociale wijkteams.
(c) Het kabinet wil het aantal voortijdig schoolverlaters (VSV) terugdringen en subsidieert daarom de RMC-regio's (Regionaal Meld- en Coördinatiepunt). Een deel van de subsidie die beschikbaar wordt gesteld aan de RMC-regio's G4 wordt uitgekeerd aan de G4-gemeenten in de vorm van een decentralisatie-uitkering.
Bron: Meicirculaire 2013, 2014 en 2015; Junicirculaire 2010 en 2012; Septembercirculaire 2009, 2011 en 2015; Decembercirculaire 2014, Kamerbrief 01-12-2015 ref: 856985 en <https://vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/bodem/bodemconvenant-2009-2015>.

Specifieke uitkeringen zijn meestal niet vrij besteedbaar, maar vormen geormerkt geld waarvoor het Rijk het bestedingsdoel heeft bepaald. De medeoverheden zijn daarom verplicht om verantwoording over de besteding af te leggen aan het Rijk. Wanneer een gemeente niet alle middelen van een specifieke uitkering aan dit bestedingsdoel uitgeeft, kan het Rijk deze middelen terugvorderen.¹³ Specifieke uitkeringen mogen niet kleiner zijn dan 10 miljoen euro. Wanneer het Rijk gebruik wil maken van een specifieke uitkering die kleiner is dan 10 miljoen euro, bundelen ze deze samen met andere kleine uitkeringen tot een (specifieke) verzameluitkering.

Het aantal specifieke uitkeringen is over tijd afgenomen en er worden ook maar weinig nieuwe geïntroduceerd. Waar er in 1980 nog ongeveer 500 specifieke uitkeringen waren, is dit aantal inmiddels teruggebracht tot 12. Deze 12 specifieke uitkeringen bedroegen in 2015 circa 6 miljard euro. Ze worden verstrekt aan gemeenten en gemeentelijke samenwerkingsverbanden die onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vallen.¹⁴

¹³ Deze bestedingsverplichting geldt niet voor alle specifieke uitkeringen. Zo mogen gemeenten een eventueel overschot op de uitkering voor het verstrekken van bijstand houden. Daarnaast verschillen de overdrachten in de mate waarin het beleidsdoel gespecificeerd is. Voor sommige, de zogeheten brede doeluitkeringen, is het beleidsdoel expres breed gedefinieerd. Dit zou gemeenten in staat moeten stellen om maatwerk te leveren.

¹⁴ Kwakkel en Allers (2015).

Naast deze uitkeringen zijn er ook nog specifieke uitkeringen die alleen ten goede komen aan provincies.

Tabel 1.4 De specifieke uitkeringen in 2015 verstrekt aan gemeenten en/of samenwerkingsverbanden die vallen onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Specifieke Uitkering	Ontvangen bedrag gemeenten	Ontvangen bedrag Wgr-regio's
	mln euro	mln euro
Gebundelde uitkering Participatiewet	5624	0
Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2015	361	0
Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)	62	0
Educatiebudget	57	0
Seksualiteitscoördinatie- en hulpverlening + aanvullende curatieve SOA bestrijding	37	0
Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	33	0
Subsidieregeling sanering verkeerslawaaï (incl. bestrijding spoorweglawaaï)	15	1
Ministeriële regeling heroïnebehandeling	14	0
Overige vier specifieke uitkeringen aan gemeenten	12	0
Brede Doeluitkering Rampenbestrijding	0	176
Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer	0	850
Totaal	6216	1027

Bron: Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen 2016.

Zoals te zien in tabel 1.4 is de *gebundelde uitkering Participatiewet* de grootste specifieke uitkering in 2015. Deze was goed voor maar liefst 90% van alle specifieke uitkeringen in dat jaar. Deze uitkering financiert de gemeentelijke inkomensondersteuning en begeleiding naar werk. Het zogenaamde 'I-deel', dat gemeenten financieel compenseert voor het beroep op bijstand, is in tegenstelling tot de andere specifieke uitkeringen vrij besteedbaar. Gemeenten die minder aan bijstand uitgeven worden hiervoor dus beloond: zij kunnen het overschot vrij besteden. Daar staat tegenover dat gemeenten een tekort zelf moeten aanvullen als het budget lager uitvalt dan de werkelijke uitgaven.

De tweede uitkering in de lijst is de specifieke uitkering *gemeentelijk onderwijsachterstandbeleid*. Deze is tegelijk ingevoerd met de wet Ontwikkelkansen Kwaliteit en Educatie (OKE). Het doel van deze wet is om de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren en de kwaliteit van peuterspeelzalen te verbeteren. Deze twee grootste specifieke uitkeringen zijn samen goed voor circa 96% van het totaal.

Sommige gemeenten ontvangen ook specifieke uitkeringen als ze deelnemen aan een samenwerkingsverband dat onder de Wet gemeenschappelijke regelingen valt. De brede doeluitkering verkeer en vervoer is hiervan de grootste en wordt rechtstreeks verstrekt aan de metropoolregio's rond Rotterdam/Den Haag en Amsterdam verstrekt. Zij ontvangen via

deze uitkering maar liefst 850 miljoen euro.¹⁵ Deze middelen moeten bijdragen aan de uitvoering van het verkeer- en vervoerbeleid op lokaal en regionaal niveau.

1.3 De verdeling van de algemene uitkering

In deze paragraaf gaan we nader in op de verdeling van grootste uitkering die gemeenten van het Rijk ontvangen, de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In de verdeling van de algemene uitkering komen de uitgangspunten van de huidige vereveningsystematiek het duidelijkst naar voren. Hoewel de verdeling van andere uitkeringen ook rekening houdt met verschillen in taken en kosten, verevent de algemene uitkering bijvoorbeeld ook verschillen in belastingcapaciteit. Bovendien zal in hoofdstuk 3 blijken dat een welvaartseconomische manier van verevenen juist voor de algemene uitkering tot verschillen kan leiden met de huidige systematiek.

In overeenstemming met het derde aspiratieniveau van Goedhart verevent de algemene uitkering verschillen in uitgavenbehoeften en mogelijkheden om belastinginkomsten te vergaren tussen gemeenten. Een gemeente gebouwd op een slappe bodem en met een minder zelfredzame bevolking kan bijvoorbeeld minder belasting heffen en kent hogere uitgaven dan een gemeente met rijke inwoners en met een goede ondergrond. Het doel hierbij is om alleen rekening te houden met verschillen die veroorzaakt zijn door factoren waar gemeenten geen of weinig invloed op hebben en niet met verschillen die samenhangen met beleidskeuzes. In het bijzonder spelen de daadwerkelijke uitgaven aan voorzieningen in de verdeling van de algemene uitkering geen rol. Een gemeente die tegen lage kosten in onderwijshuisvesting kan voorzien ontvangt bijvoorbeeld geen hogere uitkering als de raad er voor kiest om hier extra in te investeren. In de praktijk kunnen factoren die wel in het vereveningsmodel zijn opgenomen toch door gemeentelijk beleid worden beïnvloed – zij het minder direct dan bij daadwerkelijke uitgaven. Hierop komen we in hoofdstuk 3 terug.

In de huidige verdeelsystematiek is de algemene uitkering opgedeeld in 11 clusters. Een cluster bevat gemeentelijke activiteiten die een zekere samenhang met elkaar vertonen. Het cluster *Werk en inkomen* kent bijvoorbeeld taken op het gebied van inkomensondersteuning en re-integratie, terwijl het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* juist taken bevat die gericht zijn op het onderhouden en vernieuwen van infrastructuur en op het bevorderen van de kwaliteit van het milieu. Taken met een sociaal karakter – gericht op specifieke groepen binnen de bevolking – vallen vooral onder de clusters *Werk en Inkomen*, *Jeugd*, *Maatschappelijke Ondersteuning* en *Educatie*. Naast inkomensondersteuning valt hierbij te denken aan kinderopvang, ouderenzorg en onderwijs(huisvesting). De overige clusters betreffen vooral voorzieningen waar iedereen in een gemeente gebruik van kan maken. Zo kan bij het cluster *Cultuur en ontspanning* gedacht worden aan kunst- en sportvoorzieningen en bij het cluster *Bestuur en algemene ondersteuning* aan de ondersteuning van het college van burgemeester en wethouders.

¹⁵ De brede doeluitkering verkeer en vervoer wordt daarnaast ook uitgekeerd aan provincies, zij ontvangen ongeveer 1,8 miljard euro.

Tabel 1.5 geeft een overzicht van alle clusters en hun omvang. In deze tabel tonen we zowel de totale omvang in miljoenen euro's als het bedrag per inwoner. Omdat de verdeling van rijksuitkeringen over gemeenten in deze studie centraal staat, richten we ons in het vervolg vooral op bedragen per inwoner. Immers, als gemeenten in alle aspecten gelijk zouden zijn behalve in bevolkingsomvang, dan zou een gelijk bedrag per inwoner voor de hand liggen.

Het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* is het grootste in de algemene uitkering. Het verdeelt maar liefst 225 euro per inwoner over de Nederlandse gemeenten en beslaat daarmee 25,8% van de totale algemene uitkering. Het cluster *Overig* is het kleinst: 22 euro per inwoner. In totaal is de algemene uitkering goed voor circa 874 euro per inwoner. De tabel laat zien dat er ook twee clusters zijn waarvan de omvang negatief is: het cluster *Eigen inkomsten* en het cluster *Riolering en reiniging*. Via het eerstgenoemde cluster houdt de huidige systematiek rekening met verschillen in de lokale belastinggrondslag tussen gemeenten. Hierdoor ontvangt een gemeente met een hogere belastinggrondslag een lagere algemene uitkering. Het cluster *Riolering en reiniging* is negatief, omdat op deze manier geld uit het gemeentefonds is genomen bij de introductie van het btw-compensatiefonds in 2003.

Tabel 1.5 Gemeentefonds: Omvang en aandelen per cluster in 2015

Cluster	Omvang	Omvang per inwoner	Aandeel
	mIn euro	euro	%
Eigen inkomsten	-2.616	-155,43	-17,8
Werk en inkomen	1.906	113,23	13,0
Jeugd	917	54,51	6,2
Maatschappelijke ondersteuning	2.674	158,91	18,2
Educatie	1.828	108,61	12,4
Cultuur en ontspanning	3.179	188,87	21,6
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	3.793	225,41	25,8
Riolering en reiniging	-412	-24,47	-2,8
Openbare orde en veiligheid	1.329	79,00	9,0
Bestuur en algemene ondersteuning	1.737	103,20	11,8
Overig	373	22,19	2,5
Totaal	14.709	874,03	100,0

De bedragen die de verschillende clusters verdelen zijn gebaseerd op een aantal maatstaven. Zo zijn er 18 maatstaven die de circa 160 euro per inwoner uit het cluster *Maatschappelijke ondersteuning* verdelen. Voorbeelden zijn het aantal inwoners, ouderen en huishoudens met laag inkomen. Sommige maatstaven houden rekening met de sociale en demografische samenstelling van een gemeente, anderen zijn gebaseerd op geografische factoren zoals het oppervlakte land en binnenwater. In de tabellen 1.6 en 1.7 is voor de clusters *Eigen Inkomsten*, *Maatschappelijke ondersteuning* en *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* inzichtelijk gemaakt uit welke maatstaven zij bestaan en hoeveel euro deze verdelen over inwoners. In bijlage 1 beschrijven we hoe de clusters er onder de motorkap uitzien: welke maatstaven een rol spelen en het bedrag dat deze per inwoner verdelen. Het kader 'De opbouw van de algemene uitkering' legt uit hoe clusters en maatstaven uiteindelijk de omvang van de algemene uitkering bepalen.

Tabel 1.6 Gemeentefonds 2015: Overzicht van de opbouw van de clusters eigen inkomsten en maatschappelijke ondersteuning

Cluster	Bedrag verdeeld per inwoner	Maatstaf
Eigen Inkomsten	-82,34	ozb (woningen eigenaar)
	-21,17	ozb (niet-woningen gebruiker)
	-27,35	ozb (niet-woningen eigenaren)
	-24,57	woonruimten
Maatschappelijke ondersteuning	45,52	inwoners
	20,21	ouderen
	2,08	ouderen 75-85 jaar
	0,20	huishoudens met laag inkomen
	19,27	huishoudens met laag inkomen (drempel)
	13,29	huishoudens
	5,65	bijstandsonvangers
	9,34	uitkeringsontvangers
	8,84	minderheden
	3,57	klantenpotentieel lokaal
	7,58	klantenpotentieel regionaal
	0,43	oppervlakte land
	0,02	oppervlakte binnenwater
	17,29	omgevingsadressendichtheid
	5,35	eenouderhuishoudens
	0,42	kernen
	0,01	leerlingen voortgezet onderwijs
-0,16	vast bedrag voor iedere gemeente	

Tabel 1.7 Overzicht van de opbouw van het cluster infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Cluster	Bedrag verdeeld per inwoner	Maatstaf
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	8,64	huishoudens met laag inkomen
	1,14	WOZ-waarde niet-woningen
	23,39	inwoners
	2,42	minderheden
	2,86	klantenpotentieel lokaal
	-0,92	klantenpotentieel regionaal
	8,03	oppervlakte land
	7,51	land * bodemfactor gemeente
	0,43	oppervlakte binnenwater
	0,41	oppervlakte buitenwater
	23,16	oppervlakte bebouwing kern * bodemfactor kern
	3,73	oppervlakte beb. buitengebied * bodemfactor buitengebied
	4,42	oppervlakte bebouwing totaal
	35,38	woonruimten
	23,26	woonruimten * bodemfactor kern
	0,39	oppervlakte historische kernen <40 ha
	0,26	oppervlakte historische kernen 40-64 ha
	1,70	oppervlakte historische kernen >64 ha
	0,70	lengte historisch water
	1,49	bewoonde oorden 1930
	1,56	ISV Stadsvernieuwing
	0,95	ISV Herstructurering
	55,64	omgevingsadressendichtheid
	2,61	omgevingsadressendichtheid (drempel)
	0,66	oeverlengte * bodemfactor gemeente
	4,15	oeverlengte * dichtheid * bodemfactor gemeente
	4,49	kernen * bodemfactor buitengebied
	6,18	bedrijfsvestigingen
	0,79	vast bedrag voor iedere gemeente

Bron: BZK (2015a).

Hoewel de namen van de maatstaven vaak voor zich spreken, zijn sommige hiervan lastig te interpreteren. Zo'n begrip is de bodemfactor. Die kan betrekking hebben op een kern, een buitengebied of een gemeente. De bodemfactor is een relatieve maat voor de kwaliteit van de bodem. Om de bodemfactor te bepalen worden het oppervlak aan binnenwater en het oppervlak aan verschillende grondsoorten gewogen, waarbij goede grond een lagere wegingsfactor krijgt dan een slappe bodem.¹⁶

Maatstaven verschillen sterk in de hoeveelheid geld die zij verdelen. Binnen het cluster *Maatschappelijke ondersteuning* verdeelt het aantal inwoners maar liefst 46 euro per inwoner, terwijl het aantal leerlingen voortgezet onderwijs slechts 1 cent per inwoner verdeelt. Bij het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* is het grootste bedrag circa 56 euro per inwoner voor omgevingsadressendichtheid, en is het bedrag voor de kleinste maatstaf slechts 26 cent per inwoner. De maatstaven uit een cluster hangen min of meer samen met de taken binnen dit cluster. Toch is er wel eens een overlap. Het cluster *Maatschappelijke ondersteuning* en het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling*

¹⁶ De berekening van de maatstaven wordt besproken in Rijksoverheid (2013).

bevatten bijvoorbeeld allebei maatstaven die het aantal inwoners, minderheden en huishoudens met een laag inkomen weergeven.

Bijlage 2 laat de clusterindeling los en brengt in beeld hoeveel euro's per inwoner een bepaalde maatstaf in totaal verdeelt. Opnieuw vallen de grote verschillen in omvang op. De drie grootste maatstaven verdelen samen 382 euro per inwoner, terwijl de drie kleinste samen slechts goed zijn voor 1 cent per inwoner.¹⁷

Het vereveningsmodel voor de algemene uitkering bevat enkele maatstaven die alleen aan een handjevol gemeenten ten goede komen. Zo ontvangen de vijf Waddengemeenten een apart bedrag per inwoner. Ook de G4-gemeenten, Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam, ontvangen elk een vast bedrag via de algemene uitkering. De omvang hiervan varieert van 132 euro per inwoner voor Den Haag tot 196 euro per inwoner voor Amsterdam.

De opbouw van de algemene uitkering

Hoe bepaalt het Rijk de hoogte van de algemene uitkering die een gemeente ontvangt? De algemene uitkering wordt over gemeenten verdeeld op basis van 66 maatstaven. Deze zijn onderdeel van een of meerdere clusters en kennen alle daarbinnen een bepaald gewicht, het bedrag per eenheid. Met uitzondering van de gewichten binnen het cluster *Eigen inkomsten* worden alle gewichten vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor. Het bedrag per eenheid is dan gelijk aan de som over alle clusters van het bedrag per eenheid en de uitkeringsfactor. Zo krijgt iedere gemeente via de maatstaf *inwoners* 202,46 euro per inwoner. De onderstaande tabel toont hoe dit bedrag is opgebouwd.

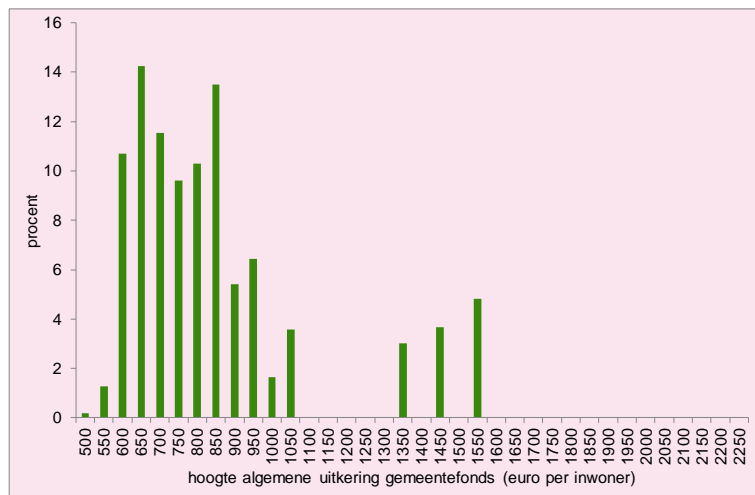
Cluster	Bedrag per eenheid inwonersmaatstaf	Bedrag per eenheid (incl. uitkeringsfactor)
Werk en inkomen	0,04	0,06
Maatschappelijke ondersteuning	31,92	45,52
Educatie	1,04	1,48
Cultuur en ontspanning	52,00	74,15
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	16,40	23,39
Riolering en reiniging	-5,47	-7,80
Openbare Orde en Veiligheid	-0,18	-0,26
Bestuur en algemene ondersteuning	46,23	65,92
Totaal gewicht inwonersmaatstaf	141,98	202,46

Het macrobedrag van de algemene uitkering wijzigt jaarlijks door taakmutaties en in lijn met de groei van de netto gecorrigeerde Rijksuitgaven (NGRU). Het macrobedrag van de algemene uitkering hangt dus niet direct af van de bevolkingssamenstelling of andere kenmerken van gemeenten, terwijl dit wel geldt voor de te verdelen middelen. Het vermenigvuldigen met de uitkeringsfactor zorgt ervoor dat beide bedragen overeen komen. De uitkeringsfactor wordt dan ook jaarlijks vastgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ozb-maatstaven binnen het cluster *Eigen inkomsten* worden niet vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor.

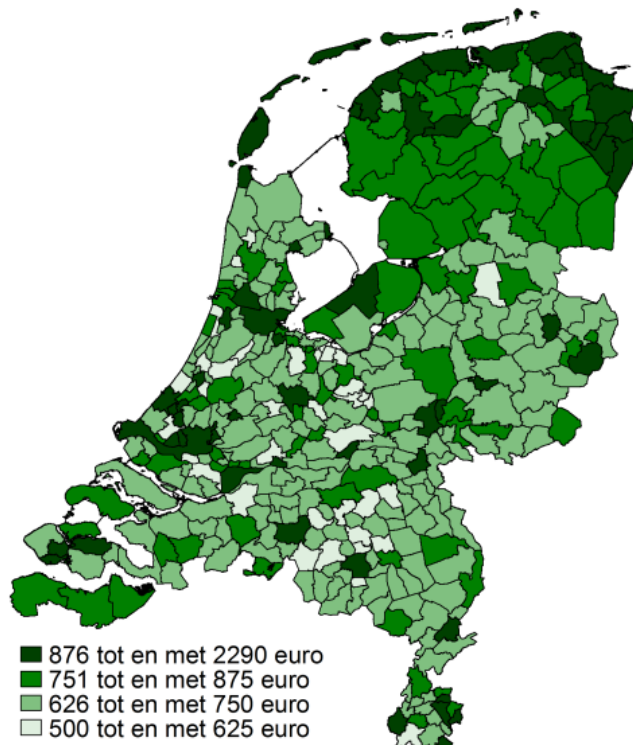
¹⁷ De drie grootste maatstaven hebben betrekking op het aantal inwoners (202,46), de dichtheid van omgevingsadressen (97,55) en de belastingcapaciteit op woningen (-82,34). Om tot de 382 euro in de tekst te komen is de absolute waarde van de laatste maatstaf gebruikt.

Figuur 1.1 laat de verdeling zien van het bedrag per inwoner dat gemeenten aan algemene uitkering ontvangen. Doordat gewogen is naar het inwoneraantal van gemeenten geeft de figuur de verdeling over inwoners van Nederland. Zo'n 3,5 procent van de Nederlanders ontvangt dus via hun woongemeente tussen de 975 en 1000 euro aan algemene uitkering. De bedragen rond de 1400, 1450 en 1550 euro komen ten goede aan inwoners van respectievelijk Den Haag, Rotterdam en Amsterdam. De ongeveer tweeduizend inwoners van Vlieland en Schiermonnikoog ontvangen bijna 1960 en 2286 euro aan algemene uitkering.

Figuur 1.1 Verdeling van de algemene uitkering



Figuur 1.2 De algemene uitkering in 2015 naar regio (euro per inwoner)



Figuur 1.2 laat zien dat voornamelijk de grote steden en de gemeenten in Noord-Nederland een hoog bedrag aan algemene uitkering ontvangen. Tabel 1.8 toont hoeveel euro's per inwoner de vijf gemeenten met de grootste en de vijf gemeenten met de laagste uitkering ontvangen. Deze verschilt meer dan een factor vier tussen Schiermonnikoog en Blaricum. Dat gemeenten in het noorden van Nederland de Waddeneilanden en de G4 een relatief hoog bedrag aan algemene uitkering ontvangen lijkt opmerkelijk, omdat deze groepen zeer van elkaar verschillen: de vier grote steden kennen een hoge bevolkingsdichtheid en er wonen relatief veel minderheden en mensen die gebruik maken van sociale voorzieningen. De Waddeneilanden en gemeenten in de noordelijke provincies zijn juist dunbevolkte gebieden. Figuur 1.3 laat zien waar de verschillen vandaan komen. Deze figuur laat voor de totale uitkering en voor een aantal belangrijke maatstaven zien hoeveel meer of minder deze gebieden per inwoner ontvangen dan het landelijke gemiddelde.

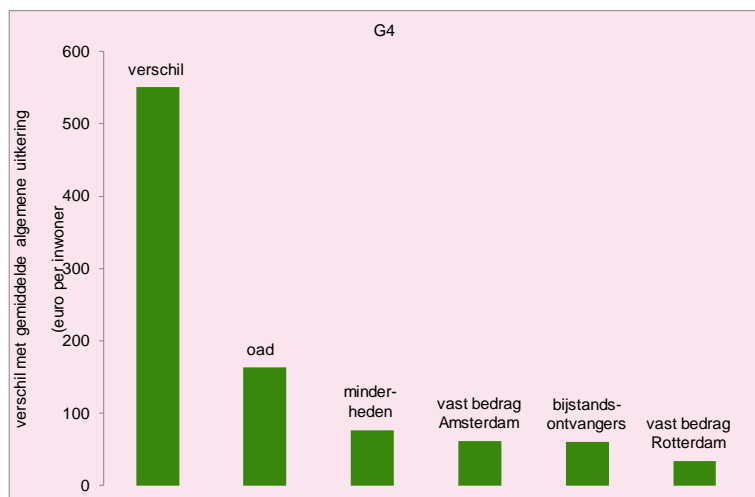
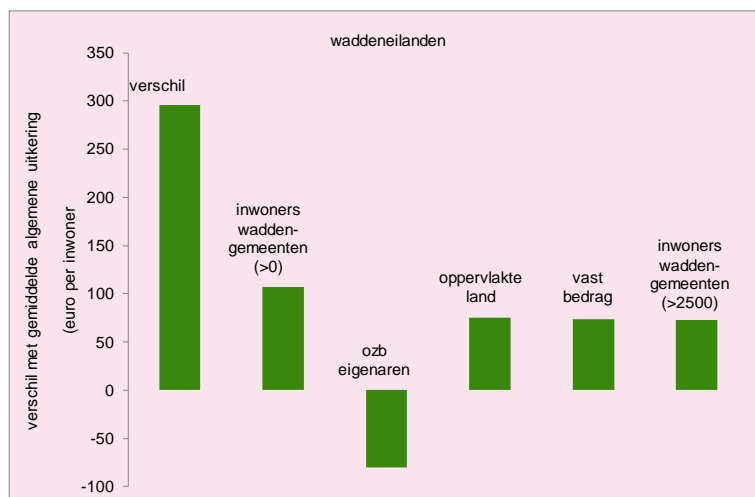
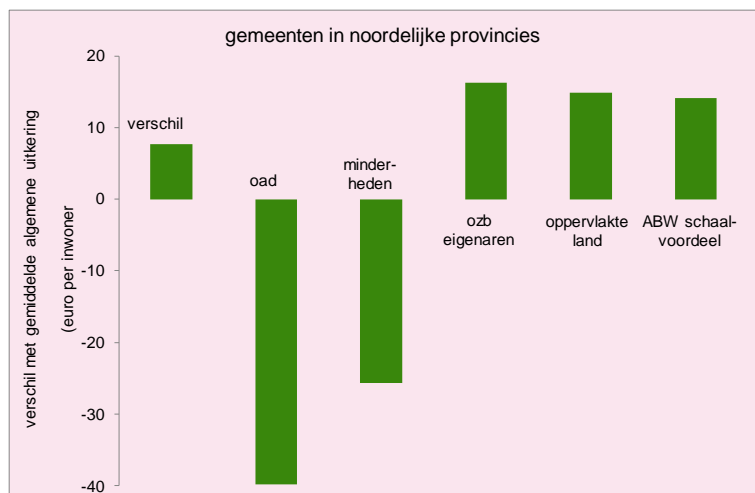
Gemeenten in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe (met uitzondering van de Waddeneilanden) ontvangen bijvoorbeeld 8 euro per inwoner meer dan het landelijk gemiddelde. Uit de figuur blijkt dat deze gemeenten fors minder geld uit het gemeentefonds ontvangen vanwege hun lage omgevingsadressendichtheid (oad) en het relatief kleine aantal minderheden. Toch ontvangen ze per inwoner relatief veel geld uit het gemeentefonds. Dit komt door de lage WOZ-grondslag voor koopwoningen, het relatief grote oppervlakte en het grote aantal bijstandsonvangers per inwoner. Dit laatste bedrag komt voort uit de maatstaf *ABW schaalvoordeel*.¹⁸

De Waddeneilanden echter profiteren voornamelijk via de specifieke maatstaven die aan hen geld uitkeren naar rato van het aantal inwoners. Daarnaast profiteren ze van hun relatief grote oppervlakte (per inwoner) en het gegeven dat het (algemene) vaste bedrag dat ze per inwoner ontvangen relatief hoog is. De WOZ-grondslag voor koopwoningen per inwoner is echter relatief hoog, en daardoor krijgen ze via deze maatstaf minder geld uitgekeerd.

Voor de vier grote steden spelen andere maatstaven een rol: deze krijgen per inwoner een relatief hoog bedrag uitgekeerd vanwege hun hoge omgevingsadressendichtheid (oad), het grote aantal minderheden en het relatief hoge aantal bijstandsonvangers. Ook profiteren ze natuurlijk van de vaste bedragen die aan de G4 uitgekeerd worden. Dit geldt met name voor Amsterdam en Rotterdam.

¹⁸ ABW schaalvoordeel is gedefinieerd als het aantal bijstandsonvangers tot de macht 0,87.

Figuur 1.3 Afwijking algemene uitkering ten opzichte van het landelijk gemiddelde



Tabel 1.8 De vijf grootste en kleinste algemene uitkeringen in euro's per inwoner in 2015

Top 5 Gemeenten	Per inwoner	Laagste vijf Gemeenten	Per inwoner
	euro		euro
Schiemonnikoog	2286	Blaricum	509
Vlieland	1959	Bloemendaal	527
Amsterdam	1553	Bunnik	565
Rotterdam	1458	Laren	576
Den Haag	1395	Son en Breugel	576
Gemiddelde uitkering per inwoner: 874			

1.4 De opbouw van deze studie

Dit inleidende hoofdstuk heeft een beeld gegeven van hoe de financiering van gemeenten in Nederland werkt. In het bijzonder zijn we ingegaan op de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en we hebben laten zien dat de huidige verdeelsystematiek, gebaseerd op het derde aspiratieniveau van Goedhart, tot aanzienlijke verschillen in het bedrag per inwoner leidt. Deze verschillen worden in omvang nog groter als we ook naar de verdeling van andere uitkeringen kijken.¹⁹ In het vervolg van deze studie gaan we nader in op de vraag of verevening op basis van een welvaartseconomisch perspectief tot een substantieel andere verdeling van middelen over gemeenten leidt.

Hoofdstuk 2 gaat dieper in op de benadering vanuit de welvaartseconomie en leidt op basis van de economische literatuur af tot welke uitgangspunten dit leidt. Een eerste kernvraag in dit hoofdstuk is hoe om te gaan met uitgaven in het sociaal domein versus uitgaven aan voorzieningen waarvan iedereen gebruik kan maken. Vervolgens gaan we in op de rol van kostenverschillen. Een ander belangrijk vraagstuk is de verevening van lokale belastinginkomsten. Ten slotte bespreekt dit hoofdstuk de betekenis van spillovers tussen gemeenten en het bestaan van schaal voor- en nadelen.

Hoofdstuk 3 past de uitgangspunten die in hoofdstuk 2 zijn afgeleid toe op de huidige vereveningssystematiek. We ontwikkelen een variant waarin een aantal clusters en maatstaven uit de verdeling van de algemene uitkering gehandhaafd blijven en we laten zien hoe de totale omvang van deze uitkering hierdoor verandert. Op basis van de taak waarmee ze verbonden zijn, doen we hetzelfde voor de andere uitkeringen van het Rijk aan gemeenten. Uit deze analyse blijkt dat vooral de verdeling van de algemene uitkering verandert. Daarom brengen we de gevolgen van deze verandering nader in kaart. Hoewel de focus van deze studie ligt op de verdeling van uitkeringen over gemeenten, gaan we in dit hoofdstuk ook kort in op provincies en de Wgr-regio's.

Hoofdstuk 4 gaat over landelijke belastingen en subsidies. Op het eerste gezicht is het misschien niet duidelijk waarom dit onderwerp hier thuishoort, maar net zoals verevening beïnvloeden deze de locatiekeuze van huishoudens. In het bijzonder maakt de landelijke

¹⁹ Zie Kwakkel en Allers (2015).

inkomstenbelasting het minder aantrekkelijk om voor het werk te verhuizen naar plekken waar lonen hoog zijn. En een landelijke subsidie op wonen maakt wonen op dure plekken aantrekkelijker. In enkele recente studies van efficiënte verevening worden landelijke belastingen en subsidies dan ook integraal betrokken. Dit hoofdstuk verkent de relevantie voor de Nederlandse context en welke gevolgen dit kan hebben voor beleid.

Het concluderende hoofdstuk 5 gaat in op de mogelijke invloed op langere termijn van de vereveningssystematiek op de nationale welvaart. Het idee van een welvaartseconomische benadering is immers om de systematiek zo vorm te geven dat de nationale welvaart zo groot mogelijk wordt. We leggen enkele kanalen bloot waarlangs dit effect ontstaat, waaronder de invloed van verevening op de ruimtelijke spreiding van de bevolking. De omvang van hiervan hangt af van de aanbodkant van de woningmarkt. Ook doen we een poging om het effect van een andere ruimtelijke spreiding van mensen en banen op het Bruto Binnenlands Product te kwantificeren. Het hoofdstuk sluit af met de vraag hoe de welvaartseconomische benadering uit dit boek zich verhoudt tot een benadering die puur gericht is op het bevorderen van economische groei.

De belangrijkste vijf conclusies van dit hoofdstuk:

- Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van uitkeringen van het Rijk. De rol van lokale belastingen is beperkt.
- Er zijn verschillende soorten uitkeringen, waarvan de algemene uitkering uit het gemeentefonds de grootste is.
- De verdeling van rijksuitkeringen is gebaseerd op het principe dat gemeenten bij gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau kunnen realiseren.
- De algemene uitkering wordt verdeeld op basis van 11 clusters en 66 maatstaven. Deze houden vooral rekening met verschillen in uitgaven in het sociaal domein, met kostenverschillen in het fysiek domein en met verschillen in eigen inkomsten.
- De hoogte van de algemene uitkering varieert sterk tussen gemeenten. Gemeenten die het meest ontvangen krijgen vier keer zoveel per inwoner als gemeenten die het minst ontvangen. Vooral de grote steden en gemeenten in het noorden ontvangen relatief veel geld.

2 Een welvaartseconomisch kader

2.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk heeft in kaart gebracht hoe sterk het bedrag dat gemeenten per inwoner van het Rijk ontvangen uiteenloopt. Leidend beginsel in de huidige verdeling van rijksuitkeringen is dat gemeenten, in overeenstemming met het derde aspiratieniveau van Goedhart, bij dezelfde belastingdruk hetzelfde voorzieningenniveau moeten kunnen bieden. Dit hoofdstuk verkent een welvaartseconomische benadering van het vereveningsvraagstuk en in deze inleidende paragraaf schetsen we allereerst kort wat zo'n benadering inhoudt.

In de welvaartseconomie staan de behoeften van mensen centraal en het gaat hierin om de vraag hoe we met schaarse middelen zo goed mogelijk in die behoeften kunnen voorzien.²⁰ Hoe maken we – rekening houdend met maatschappelijke voorkeuren voor een verdeling van middelen tussen arm en rijk – de nationale welvaart zo groot mogelijk?²¹ Er is sprake van een doelmatige of efficiënte inzet van middelen als niemand erop vooruit kan gaan zonder dat een ander slechter af is. De eerste hoofdstelling van de welvaartseconomie stelt dat er – onder een aantal stringente voorwaarden – geen overheidsingrijpen nodig is om tot zo'n efficiënte inzet van middelen te komen. De intuïtie is dat transacties waar sommige mensen baat bij hebben maar waarvan niemand nadeel ondervindt, vanzelf wel tot stand komen. Een in de context van dit boek belangrijke voorwaarde is wel dat het handelen van de één geen invloed heeft op het welzijn van de ander, zonder dat hier een prijs voor wordt betaald. Dit speelt bijvoorbeeld als randgemeenten profiteren van investeringen in de binnenstad. Dergelijke 'verstoringen' vormen binnen het welvaartseconomische kader een legitimatie voor overheidsingrijpen, waarbij de financiering van decentrale overheden een van de mogelijke instrumenten is.

Er zijn meerdere efficiënte manieren om middelen in te zetten, maar de samenleving zal niet elke hiervan als even wenselijk beschouwen, vanwege voorkeuren voor herverdeling. De tweede hoofdstelling van de welvaartseconomie gaat hierover en zegt dat op individuen gerichte uitkeringen voldoende zijn om elke gewenste efficiënte verdeling van middelen te realiseren. Als we gericht inkomensondersteuning bieden aan mensen met weinig verdien capaciteit, dan is er volgens deze stelling dus geen noodzaak voor aanvullend herverdelingsbeleid, zoals voedselbonnen, sociale huisvesting of gebiedsgerichte ondersteuning. Ook dit geldt echter alleen onder strikte voorwaarden. Zo is het in de praktijk lastig om inkomensondersteuning te verstrekken op basis van verdien capaciteit in plaats van gerealiseerd inkomen, want wat is verdien capaciteit precies en hoe kun je het meten? Ook heeft de maatschappij misschien voorkeuren over de manier waarop het geld wordt uitgegeven. Dit verklaart waarom ondersteuning in de praktijk deels de vorm aanneemt van

²⁰ Zie bijvoorbeeld Boadway en Bruce (1984) voor een introductie op welvaartseconomie.

²¹ Maatschappelijke voorkeuren voor herverdeling zijn breder dan de herverdeling tussen arm en rijk. Herverdeling tussen zieke en gezonde mensen speelt bijvoorbeeld ook een belangrijke rol, of herverdeling tussen jong en oud. Ter wille van de leesbaarheid benoemen we deze aspecten niet elke keer expliciet als we het over herverdeling hebben.

‘uitkeringen in natura’, zoals een uniform en voor iedereen toegankelijk aanbod van zorg en onderwijs.²²

Op grond van de tweede hoofdstelling ligt het voor de hand om te kijken naar de efficiëntie van verevening. Voor herverdeling van rijke naar arme mensen is de verdeling van middelen tussen gemeenten immers niet het meest geëigende instrument – hiervoor is de gerichte ondersteuning van individuele personen of huishoudens geschikter. Meer geld naar gemeenten met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling komt namelijk niet per se ten goede aan de meest behoeftige inwoners, zo blijkt ook uit empirisch onderzoek. Dit betekent echter niet dat decentrale uitvoering van beleid met een herverdelend karakter – sociaal beleid – geen rol speelt in een vereveningssystematiek die is gebaseerd op de welvaartseconomie.²³ Het is namelijk wel efficiënt om verschillen in uitgaven aan sociaal beleid die samenhangen met de bevolkingssamenstelling van gemeenten te verevenen, zoals ook in de huidige systematiek gebruikelijk is. Anders trekken te veel mensen weg uit gebieden met een ongunstige samenstelling, zoals sommige grote steden, waardoor productievoordelen of andere aantrekkelijke kenmerken hier onderbenut blijven. In de volgende paragraaf werken we deze redeneerlijn verder uit. Hierbij maken we het onderscheid tussen sociaal beleid en lokale voorzieningen en gaan in op wat dit betekent voor de vereveningssystematiek.

Paragraaf 2.3 gaat in op verschillen in kosten. In de huidige systematiek krijgen gemeenten met een zwakke bodem bijvoorbeeld meer geld uit het gemeentefonds, omdat onderhoud van wegen en riolen hierdoor duurder wordt. Verevening maakt het echter aantrekkelijker om zich te vestigen op deze dure plekken en is daarom niet efficiënt. Maatschappelijke weerstand tegen verschillen tussen gemeenten kan dit beeld wel veranderen. Dit lijkt vooral relevant voor kostenverschillen in het sociaal domein – denk bijvoorbeeld aan de hogere kosten voor het leveren van zorg aan huis in gebieden met een lage bevolkingsdichtheid.

Paragraaf 2.4 gaat over de verevening van lokale inkomsten. De huidige systematiek verevent voor een belangrijk deel verschillen in de grondslag van belastingen op zowel commercieel als residentieel vastgoed. Dus een gemeente met veel of dure woningen en bedrijfsgebouwen krijgt minder geld uit het gemeentefonds. Of dit wel of niet efficiënt is hangt af van bij wie de belasting neerslaat – de lokale inwoner, of een vastgoedeigenaar – en wie er profiteert van de uitgaven die de belasting financiert.

Niet alle baten van uitgaven met een lokaal karakter hoeven binnen de gemeentegrenzen neer te slaan. Inwoners van randgemeenten maken bijvoorbeeld gebruik van voorzieningen in het nabijgelegen stadscentrum. Dergelijke *spillovers* komen aan de orde in paragraaf 2.5. Deze paragraaf gaat ook in op verevening van schaalvoordelen en -nadelen. Moet het bedrag dat steden ontvangen, afhangen van hun grootte?

²² Zie Currie en Gavhari (2008).

²³ De keuze om sociaal beleid decentraal uit te voeren beschouwen we in dit hoofdstuk als een gegeven. Zie bijvoorbeeld CPB (2013; 2014) voor een overzicht van kansen en risico's van de recente decentralisatie van sociale voorzieningen.

Voor een formele onderbouwing van dit hoofdstuk baseren we ons vooral op het werk van David Albouy. Hij heeft resultaten afgeleid over efficiënte verevening uit een analytisch kader dat veel van de voorafgaande literatuur omvat.²⁴ Wel gaat dit kader uit van regio's, terwijl voor gemeenten een stedelijke structuur meer voor de hand ligt. Waar relevant verwijzen we daarom in voetnoten naar studies uit de literatuur over stedelijke economie. We benadrukken dat deze benadering een gestileerd karakter heeft. Dit maakt een heldere analyse mogelijk, maar vraagt wel zorgvuldigheid bij toepassing in de praktijk. In het bijzonder gaat de literatuur waarop wij ons baseren uit van mobiele huishoudens, terwijl veel mensen zeker op de korte termijn honkvast zijn.²⁵ Ook veronderstellingen over maatschappelijke weerstand tegen verschillen tussen gemeenten in het aanbod van voorzieningen spelen een belangrijke rol. Waar relevant bespreken we daarom ook de welvaartseconomische benadering van verevening als deze veronderstellingen niet op gaan. Dit betekent ook dat we niet kunnen spreken van 'de' welvaartseconomische benadering van verevening. Ook binnen deze benadering leiden verschillende uitgangspunten immers tot verschillende resultaten.

2.2 Uitgaven aan sociaal beleid of lokale voorzieningen?

Of verevening van verschillen in uitgaven tussen gemeenten efficiënt is hangt af van het domein waarbinnen ze worden gedaan. We maken in dit hoofdstuk het onderscheid tussen sociaal beleid en lokale voorzieningen. Gedecentraliseerd sociaal beleid, zoals inkomensondersteuning of zorg, is gericht op individuele burgers. Het gaat hier om herverdeling van rijke naar arme, of van gezonde naar zieke mensen. Wie niet tot de doelgroep behoort, profiteert niet van wat de gemeente aan deze voorzieningen uitgeeft – hoewel we later in deze paragraaf zullen zien dat er enkele belangrijke uitzonderingen zijn. Van een lokale voorziening, zoals een park of een metrostation, kan iedereen gebruik maken.²⁶ Daarom ligt het voor de hand gedecentraliseerd sociaal beleid bij de verevening anders te behandelen dan lokale voorzieningen.

Als gemeenten lokale voorzieningen financieren met lokale belastingen, wegen inwoners zelf de lusten en lasten van het aanbod tegen elkaar af. Er is dan geen verevening van uitgaven nodig om een efficiënt voorzieningenniveau te bereiken.²⁷ Omdat inwoners van gemeenten met een hoog niveau van lokale voorzieningen in deze situatie ook zelf de prijs betalen, wordt ook de huisvestingskeuze van huishoudens niet verstoord.²⁸ Uitzonderingen op deze regel ontstaan als andere gemeenten of het Rijk door *spillovers* voor- of nadeel ondervinden

²⁴ Zie Albouy (2012).

²⁵ De effecten van verevening op de ruimtelijke spreiding van de bevolking treden dan ook pas op de lange termijn op. Hierop komen we terug in hoofdstuk 5. Van wege dit langetermijnperspectief gaan we in dit boek niet in op verhuiskosten of andere transitiekosten die voort kunnen komen uit het wijzigen van de systematiek van verevenen.

²⁶ Lokale voorzieningen verschillen in de mate van waarin mensen elkaar in de weg zitten als het gebruik toeneemt. De gevolgen hiervan voor verevening komen aan bod in paragraaf 2.5.

²⁷ Dit is een toepassing van het profijtbeginsel. In het algemeen bevordert financiering volgens het profijtbeginsel een doelmatige afweging op twee manieren. Gebruik van een voorziening wordt beter afgewogen tegen de kosten als mensen er ook de rekening voor betalen en overheden bieden eerder voorzieningen aan waarvan mensen meer profijt ondervinden. Financiering volgens het profijtbeginsel wordt ook gezien als eerlijk in de zin dat de kosten van voorzieningen niet worden afgewenteld op mensen die er niet van profiteren.

²⁸ Lokale voorzieningen komen niet tot stand op de markt maar door de overheid, dus dit is geen directe toepassing van de eerste hoofdstelling van de welvaartseconomie. In een beroemd artikel maakt Tiebout (1956) de vertaalslag.

van deze voorzieningen, of als er maatschappelijke weerstand bestaat tegen verschillen in voorzieningen tussen gemeenten. Hierop komen we in het vervolg van dit hoofdstuk terug.

Voor uitgaven aan gedecentraliseerd sociaal beleid is het verhaal anders. Mensen die een beroep doen op sociale voorzieningen ondervinden hiervan wel het profijt, maar betalen meestal niet de volledige kosten. Als de rest van de rekening bij de andere inwoners van hun gemeente terecht komt maakt dit gemeenten met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling minder aantrekkelijk als vestigingslocatie. Immers, wie daar gaat wonen moet relatief veel bijdragen aan de financiering van sociale voorzieningen, waarvan de samenleving als geheel het belangrijk vindt dat ze bestaan. Deze scheve verdeling van lusten en lasten ontstaat niet als het sociaal beleid op landelijk niveau wordt uitgevoerd en gefinancierd. Daarom is het efficiënt om extra uitgaven aan gedecentraliseerd sociaal beleid die samenhangen met ongunstige sociaaleconomische bevolkingskenmerken te verevenen.²⁹ James Buchanan betoogde dit al in een baanbrekend artikel uit 1950 – een kader gaat nader in op zijn argumenten. Op verschillen in uitgaven aan gedecentraliseerd sociaal beleid die samenhangen met kostenverschillen komen we in de volgende paragraaf terug.

In de welvaartseconomische benadering gaat dus om het wegnemen van de verstorende prikkel voor locatiekeuze die ontstaat door gedecentraliseerd sociaal beleid en niet om het ondersteunen van behoeftige mensen. De effectiviteit van verevening als instrument voor herverdeling is beperkt: geld voor arme gemeenten komt niet per se terecht bij arme mensen.³⁰ In het bijzonder maakt een hogere uitkering een gemeente aantrekkelijker als vestigingslocatie en hierdoor stijgen de woningprijzen.³¹ Dit gold bijvoorbeeld voor de hervorming van de Financiële-verhoudingswet van 1997. De compensatie voor sociaaleconomische samenstelling was hiervan een belangrijk onderdeel. Gemeenten met een ongunstige samenstelling kregen meer geld en hiervan hebben huizenbezitters geprofiteerd, terwijl mensen die hier na de hervorming een huis kochten een hogere prijs moesten betalen. Bij kapitalisatie van een stijging van de uitkering in woningprijzen profiteren huurders van wie de huur meestijgt ook niet. Zolang gereguleerde huren zich niet aanpassen zijn huurders in de sociale sector wel beter af, maar hier komt dus maar een deel van het geld terecht.³² Tegelijk wijst kapitalisatie in woningprijzen er wel op dat verevening een effectief instrument is om de aantrekkingskracht van gemeenten met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling te herstellen.

²⁹ Een formele afleiding van dit punt in een breder welvaartseconomisch kader is terug te vinden in Albouy (2012). Albouy gaat ervan uit dat de centrale overheid bepaalde huishoudtypen met een locatie-onafhankelijk bedrag wil ondersteunen (of belasten). Voor zover dit bedrag niet langs andere kanalen, zoals de landelijke inkomstenbelasting, met het huishouden verrekend wordt, bevat de efficiënte algemene uitkering per hoofd dan een gewogen gemiddelde van dit bedrag over alle huishoudtypen in de gemeente.

³⁰ Zie Oates (1999) voor een algemene formulering van dit punt.

³¹ Uitkeringen van het Rijk aan lokale overheden werken door in woningprijzen, zie Allers en Vermeulen (2016). Ook in andere landen gebeurt dit, zie Hilber et al. (2011) en Barrow en Rouse (2004). Wyckoff (1995) bespreekt de implicaties hiervan voor verevening.

³² Allers en Vermeulen (2013) bespreken de herverdeeeffecten die door kapitalisatie ontstaan.

Buchanan pleit voor verevening van sociaaleconomische samenstelling

James Buchanan introduceert in 1950 een nieuw uitgangspunt voor verevening, namelijk dat het netto profijt dat mensen van de overheid ondervinden niet mag afhangen van de plaats waar ze wonen. Netto profijt verwijst hier naar het verschil tussen de baten van overheidsdiensten en de belastingen die hier tegenover staan. Dit netto profijt is natuurlijk niet voor iedereen hetzelfde. Een arm gezin profiteert bijvoorbeeld van de herverdeling van inkomens en een gezin met schoolgaande kinderen heeft baat bij subsidies op onderwijs. Bovendien neemt ook de verschuldigde belasting toe met het verdiende inkomen. Maar Buchanan betoogt dat dit profijt niet afhankelijk mag zijn van het feit dat mensen bijvoorbeeld in een arme of in een rijke staat – of in ons geval gemeente – wonen. Daarom moeten verschillen in sociaaleconomische samenstelling volgens hem verevend worden. Zijn principe laat wel ruimte voor verschillen in het niveau van lokale voorzieningen, zolang hier maar verschillen in belastingen tegenover staan.

Buchanan draagt twee argumenten aan. Omdat dit uitgangspunt is gebaseerd op een gelijke behandeling van gelijke mensen, resulteert het in een verdeling die in zijn ogen rechtvaardiger is dan de verdeling die uitgaat van het principe dat gemeenten met gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen bieden. Hoewel het tweede bij kan dragen aan het eerste, ziet hij een eerlijke behandeling van mensen als belangrijker dan een eerlijke behandeling van gebieden. Ook het eerste artikel van de Nederlandse grondwet gaat over gelijke behandeling van mensen en niet over een gelijke behandeling van gebieden.

Zijn tweede argument is dat verevening volgens dit uitgangspunt een efficiënte inzet van middelen bevordert. Als vergelijkbare mensen in gemeente A meer profijt van de overheid trekken dan in gemeente B, dan ontstaat er een prikkel om te verhuizen. Gemeente A groeit in dat geval, en gemeente B krimpt, puur vanwege het sturende karakter van de ruimtelijke verdeling van overheidsdiensten en lasten. Dit verstoort de ruimtelijke verdeling van bevolking en van grootheden die hiermee samenhangen, zoals werkgelegenheid, vastgoed en andere vormen van kapitaal.

Bij dit pleidooi passen wel een aantal kanttekeningen. Ten eerste genereert sociaal beleid soms ook baten voor lokale inwoners buiten de doelgroep, waarmee het deels het karakter krijgt van een lokale voorziening. Re-integratiebeleid kan bijvoorbeeld leiden tot een lager beroep op de bijstand, preventief beleid kan het beroep op zorg of overlast verkleinen en lokale inwoners profiteren ook van de zekerheid die het lokale vangnet biedt.³³ Bovendien kan de solidariteit op lokaal niveau, waar mensen directer met elkaars wel en wee worden geconfronteerd, groter zijn dan op landelijk niveau.³⁴ Voor zover lokale inwoners die zelf geen sociale voorzieningen gebruiken hier toch profijt van hebben is verevening niet efficiënt, net zomin als het efficiënt is om uitgaven aan lokale wegen of open ruimte te verevenen.

Een tweede kanttekening is dat lokaal beleid het beroep op sociale voorzieningen ook deels beïnvloedt. Het beroep op bijstand kan bijvoorbeeld niet alleen worden verminderd door gerichte inzet van re-integratie-instrumenten, maar ook door lokaal economisch beleid. Het beroep op zorg is wellicht terug te dringen door het bevorderen van sociale samenhang in de wijk, of door het subsidiëren van sportfaciliteiten. Verevening van uitgaven in het sociaal domein verkleint de financiële prikkel voor gemeenten om hierin te investeren.³⁵ Wel beperkt verevening op basis van kenmerken die niet door gemeenten te beïnvloeden zijn dit nadeel – een kader in het volgende hoofdstuk gaat hier binnen de context van de huidige systematiek nader op in. Tegelijk ontstaat er voor gemeenten zo ook een prikkel om minder

³³ Zie bijvoorbeeld Hoynes en Luttmer (2011).

³⁴ Zie Pauly (1973).

³⁵ Zie Persson en Tabellini (1996).

aan sociale voorzieningen te besteden. Voor voorzieningen waarvan het niveau lastig met wet- en regelgeving is vast te leggen kan dit leiden tot een te laag aanbod.³⁶

Ten slotte veronderstellen we in dit verband dat gemeenten de ruimte hebben om lokale voorzieningen te financieren met lokale belastingen. In Nederland hebben lokale overheden maar beperkte ruimte om belasting te heffen. Als er in deze institutionele context geen rekening gehouden wordt met verschillen in de vraag naar lokale voorzieningen, dan kan dit leiden tot een te laag aanbod. Zolang het eigen belastinggebied van gemeenten niet toereikend is voor de financiering van lokale voorzieningen, is er dus iets voor te zeggen om hier in de vereveningssystematiek toch rekening mee te houden. Dit doet echter wel afbreuk aan de lokale afweging tussen nut en offer, omdat mechanische maatstaven in het verdeelsysteem het voorzieningenaanbod dan voor een deel sturen. Bovendien gaat het ten koste van de lokale verantwoording.³⁷ Een ander punt is dat vooral de vastgoedeigenaren in gemeenten die meer uitkering krijgen hiervan profiteren. Door deze extra uitkering zien zij de waarde van hun bezit stijgen, zonder dat de gemeente dit met een belasting afroemt.

2.3 Kostenverschillen

In de vorige paragraaf zijn we ingegaan op de verschillen in uitgaven die te maken hebben met verschillen in sociaaleconomische samenstelling van de lokale bevolking. Daarnaast spelen verschillen in kosten ook een rol. Zo kunnen de kosten van zorg aan huis oplopen in gemeenten met een lage bevolkingsdichtheid. Zoals eerder besproken is ook het onderhoud van wegen en riolen duurder in gemeenten met een slappe bodem. Voor de Waddeneilanden leidt de afstand tot het vasteland tot extra kosten. De huidige wijze van verevenen houdt rekening met dergelijke kostenverschillen, maar is dit ook efficiënt?

Onder de aannamen van de eerste hoofdstelling van de welvaartseconomie is verevening van verschillen in kosten niet efficiënt, omdat dit de locatiekeuze van huishoudens verstoort.³⁸ Het idee is dat mensen kunnen kiezen waar ze willen wonen en hierbij een afweging maken tussen de voor- en nadelen van verschillende locaties. Op sommige plekken is het leven kostbaarder dan op andere, maar daar kunnen voordelen tegenover staan zoals toegang tot aantrekkelijke stedelijke voorzieningen of een mooie omgeving. Er is geen overheidsbeleid nodig om tot een efficiënte afweging te komen: als de kosten op een bepaalde plek voor een individu niet opwegen tegen de locatievoordelen, dan geldt dit voor de samenleving als geheel evenmin.³⁹ Verevening van kostenverschillen stimuleert het wonen op kostbare plekken en dit verlaagt de maatschappelijke welvaart.⁴⁰

³⁶ Zie CPB (2014a).

³⁷ Zie Rodden (2003) en Oates (2005) voor een algemene discussie van de voor- en nadelen van financiering van lokale voorzieningen met lokale belastingen in plaats van met rijksuitkeringen. Boorsma et al. (2004) en CPB (2014a) bespreken deze voor- en nadelen in een Nederlandse context. Vermeulen en Allers (2015) gaan in op de sturende werking van rijksuitkeringen, die in de economische literatuur bekend staat als het *flypaper effect*.

³⁸ Zie Albouy (2012).

³⁹ Dit geldt niet als er schaafeffecten optreden, waarover meer in paragraaf 2.4.

⁴⁰ Het is dan wel belangrijk dat mensen weten in hoeverre kosten verschillen tussen gemeenten. Allers (2012) betoogt dat verevening van voor burgers lastig waar te nemen kostenverschillen gemeenten onderling vergelijkbaar maakt en daarom maatstafconcurrentie bevordert. Dit kan leiden tot een meer doelmatige besteding van middelen. Een nadeel is dat wonen op dure plekken dan nog steeds gesubsidieerd wordt. Ook verkleint verevening de prikkel om in de besteding met deze kostenverschillen rekening te houden.

Deze redenering geldt, onder dezelfde aannamen, net zo goed voor sociale voorzieningen als voor die met een lokaal karakter.⁴¹ Verevening van kostenverschillen in het sociaal domein is dan dus – in tegenstelling tot verevening van de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking – niet efficiënt. Vooral voor sociale voorzieningen, zoals zorg, speelt echter dat de samenleving waarde hecht aan een gelijk niveau, of ten minste een uniforme ondergrens, ongeacht in welke gemeente mensen wonen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een in 2013 gehouden enquête, waarin de meerderheid van respondenten regionale verschillen in het sociaal domein als ongewenst zag en vond dat het Rijk taken moet blijven uitvoeren als decentralisatie tot zulke verschillen leidt.⁴² De samenleving waardeert dus niet alleen gelijkheid in de verdeling van inkomens, maar ook gelijkheid in de toegang of het gebruik van bepaalde categorieën van voorzieningen. Dit staat in de welvaartseconomie ook wel bekend als categorische gelijkheid.⁴³ Als wet- en regelgeving een bodem leggen in het niveau van een specifieke voorziening, verhoogt dit in gemeenten waarin deze ondergrens bindend is wel de kosten, terwijl een gedeelte van de baten neerslaat in de rest van het land. Dit verstoort de locatiekeuze van huishoudens en vraagt daarom om verevening, net als de uitgavenverschillen als gevolg van sociaaleconomische samenstelling die de vorige paragraaf besprak.⁴⁴

Voor lokale voorzieningen lijken deze overwegingen minder relevant, hoewel ook dit een kwestie is van maatschappelijke voorkeuren. Voor zover uitkeringen van het Rijk een sturende werking hebben op gemeentelijke uitgaven, kan verevening ook gelijkheid in het aanbod van deze voorzieningen bevorderen.⁴⁵ Kapitalisatie van de extra uitkering in gebieden waar kosten hoog zijn betekent wel dat inwoners voor wie de woonlasten stijgen hiervoor consumptie van andere goederen moeten inleveren, zodat het Rijk de uitruil tussen particuliere consumptie en lokale voorzieningen die in de lokale democratie tot stand komt beïnvloedt.⁴⁶ De waarde die de samenleving hecht aan gelijkheid in het aanbod van voorzieningen, ook al gaat dit voor inwoners van deze gebieden ten koste van particuliere consumptie, moet worden afgewogen tegen de extra kosten doordat meer mensen op kostbare plekken wonen.

Het is voor dit argument ook belangrijk dat er een maatschappelijke voorkeur bestaat voor gelijkheid van toegang tot voorzieningen, ongeacht waar mensen wonen. In de economische literatuur over verevening wordt doorgaans verondersteld dat huishoudens mobiel zijn.⁴⁷ In dat geval is het niet nodig om gelijkheid van voorzieningen te bevorderen, omdat mensen

⁴¹ Verevening van kostenverschillen voor sociale voorzieningen via een algemene uitkering stimuleert voor zowel gebruikers als niet-gebruikers het wonen op plekken waar die kosten hoog zijn.

⁴² Zie Allers *et al.* (2013). Uit dezelfde enquête komt naar voren dat veel mensen bereid zijn om extra belasting te betalen om bezuinigingen op sociale voorzieningen te voorkomen, terwijl maar weinig mensen bereid zijn om dit te doen om bezuinigingen op lokale voorzieningen te voorkomen. Dit wijst er ook op dat de voorkeur voor een gelijk voorzieningenniveau vooral speelt in het sociaal domein.

⁴³ Zie Tobin (1970). Currie en Gahvari (2008) geven een breder overzicht van de literatuur over maatschappelijke voorkeuren die aanleiding kunnen geven tot het leveren van bepaalde categorieën van voorzieningen in natura, waarbij paternalisme en maatschappelijke weerstand tegen ongelijkheid in de toegang of het gebruik een belangrijke rol spelen.

⁴⁴ Ladd en Yinger (1994) gaan uitgebreid in op de gevolgen van een voorkeur voor categorische gelijkheid voor verevening. Albouy (2012) benadrukt dat het bij de toepassing van dit argument wel belangrijk is dat gemeenten de extra middelen dan ook daadwerkelijk aan de beoogde categorie besteden.

⁴⁵ Daarnaast kunnen wet- en regelgeving ook buiten het sociaal domein een bodem in het niveau van voorzieningen leggen. Zo is er landelijke regelgeving over riolering.

⁴⁶ Zie Wyckoff (1995).

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Buchanan (1950) en Albouy (2012).

altijd kunnen verhuizen naar de plek waar het voorzieningenaanbod passend is. In werkelijkheid is de mobiliteit van huishoudens echter beperkt – vooral van huishoudens die aangewezen zijn op sociale voorzieningen, zoals zorg en ondersteuning.

2.4 Verevening van gemeentelijke belastinginkomsten

De huidige systematiek verevent de grondslag van lokale belastingen voor een groot deel. Gemeenten met veel of dure woningen of bedrijfsruimten krijgen minder geld uit het gemeentefonds. Het wordt als oneerlijk gezien als gemeenten met een kleine belastinggrondslag hogere tarieven moeten heffen om tot eenzelfde voorzieningenniveau te komen als gemeenten waar wel veel duur vastgoed staat – ook al betalen mensen uiteindelijk misschien hetzelfde bedrag. Wat meespeelt, is dat gemeenten met goedkope huizen vaak armere huishoudens huisvesten, terwijl rijke huishoudens vooral terug te vinden zijn op plekken waar de huizen duur zijn. Bij deze motivatie passen echter wel een aantal kanttekeningen. Voor zover verschillen in sociaaleconomische samenstelling tot verschillen in het beroep op sociale voorzieningen leiden, houdt de huidige systematiek hier immers al rekening mee. Bovendien is de effectiviteit van verevening van de lokale belastingbasis als herverdelingsinstrument beperkt. Zoals in paragraaf 2.1 al aan de orde kwam, komt extra geld voor gemeenten met een beperkte lokale belastingbasis vooral terecht bij de mensen die hier al voor deze hervorming vastgoed bezaten en dus niet per se bij de arme gezinnen. Op mensen gerichte instrumenten zijn daarom meestal effectiever.

Dit betekent echter niet dat er binnen een welvaartseconomisch kader geen andere redenen zijn om lokale belastinginkomsten toch te verevenen. Een belangrijke vraag vanuit deze invalshoek is wie de lokale belasting uiteindelijk betaalt. Een doelmatige afweging wordt bevorderd als dezelfde mensen die de belasting betalen ook profiteren van de voorzieningen. Beslissen, betalen en genieten liggen dan in dezelfde hand. Er ontstaan echter verstoringen als de belasting neerslaat bij partijen buiten de gemeente die van de inkomsten profiteert. Inwoners betalen dan immers niet de volledige prijs van voorzieningen.⁴⁸ Dit kan niet alleen tot overaanbod van voorzieningen leiden, maar maakt het ook aantrekkelijk om te verhuizen naar gemeenten die de kosten van voorzieningen op deze manier kunnen afwentelen. Ook de locatiekeuze van huishoudens wordt zo dus verstoord.

De economische literatuur maakt ook wel het onderscheid tussen lokale belastingen die terechtkomen bij eigenaren van hulpbronnen of productiefactoren – de zogenaamde bronbelastingen – en lokale belastingen die de inwoners uiteindelijk betalen.⁴⁹ Naar die tweede categorie verwijzen we hier als inwonersbelastingen. Stel dat een gemeente rijk is aan een grondstof, zoals aardgas, en belasting heft op de inkomsten uit winning hiervan. Deze belasting komt terecht bij eigenaren van de exploitatierechten en is daarom een bronbelasting. Een lokale inkomstenbelasting, die deze eigenaren betalen in de gemeente waar ze wonen, is een voorbeeld van een inwonersbelasting. Verevening van

⁴⁸ Van Eijkel en Vermeulen (2015) bespreken de voor- en nadelen van verschillende lokale belastinggrondslagen.

⁴⁹ Zie Albouy (2012). Het is uit de belastingliteratuur bekend dat de partij die een belasting opgelegd krijgt niet per se de partij is die deze uiteindelijk betaalt. Eigenaren van huurwoningen kunnen de belasting op hun pand bijvoorbeeld doorberekenen in de huur. Het gaat er in dit afwegingskader om bij wie de rekening uiteindelijk terecht komt.

bronbelastingen is efficiënt, want dit voorkomt dat huishoudens zich gaan vestigen op plekken die rijk zijn aan hulpbronnen om een graantje van de inkomsten mee te pikken. Als de inkomsten uit onze gasbel grotendeels aan inwoners van Slochteren ten goede zouden komen, had dit misschien veel extra inwoners aangetrokken die nu voor andere plekken kiezen. Maar verevening van inwonersbelastingen verstoort juist wel de lokale afweging tussen de lusten en lasten van voorzieningen. Inwoners betalen dan immers niet meer de volledige prijs van de lokale voorzieningen waarvan ze genieten – een deel van de kosten komt door verevening bij anderen terecht.

Bij dit algemene principe – inkomsten uit bronbelastingen wel verevenen, maar inkomsten uit inwonersbelastingen niet – past een belangrijke kanttekening. Gemeenten kunnen het geld dat ze met een bronbelasting ophalen besteden op een manier die juist de bron ten goede komt. Denk bijvoorbeeld aan investeringen in lokale infrastructuur die de delving van grondstoffen faciliteert. Verevening van inkomsten uit bronbelastingen is niet efficiënt als de hiermee gefinancierde uitgaven de bron ten goede komen. In dat geval liggen lusten en lasten immers toch weer in dezelfde hand.

Het belang van deze kanttekening blijkt als we kijken naar belastingen op grond of op vastgoed – waarvan grond een belangrijke component uitmaakt. Grond is een productiefactor en de inkomsten uit belastingen hierop vragen dus in beginsel om verevening. Voor zover de waarde die huishoudens hechten aan de voorzieningen die hiermee worden gefinancierd neerslaat in woning- en grondprijzen, zijn het de broneigenaren die hier uiteindelijk van profiteren. Verevening van de belastinginkomsten is dan dus niet efficiënt.

Empirisch onderzoek voor Nederland wijst er inderdaad op dat inkomsten die gemeenten vrij mogen besteden volledig neerslaan in woningprijzen.⁵⁰ Verevening van inkomsten uit de ozb op woningen ligt vanuit dit perspectief dus niet voor de hand: het zijn de woningeigenaren bij wie zowel de belasting als de baten uiteindelijk terechtkomen.⁵¹ Maar dit spreekt dus niet vanzelf. Stel dat gemeenten een overvloed aan voorzieningen aanbieden, omdat de vastgoedeigenaren buiten hun grenzen grotendeels de kosten dragen. Dan zouden extra uitgaven aan voorzieningen niet meer volledig in de lokale woningprijzen neerslaan en verevening zou dus wel efficiënt zijn. Het merendeel van de woningen in Nederland wordt echter door hun eigenaar bewoond, zodat deze situatie minder waarschijnlijk is.⁵² Immers, waarom zouden deze eigenaar-bewoners instemmen met gemeentelijke uitgaven die hen per saldo slechter af maken?

Dezelfde redenering geldt ook voor andere belastinggrondslagen. Ook bij belastinginkomsten uit commercieel vastgoed gaat het erom in hoeverre de hiermee

⁵⁰ Zie opnieuw Allers en Vermeulen (2016). De empirische literatuur over kapitalisatie is veel breder, De Groot et al. (2010) laten bijvoorbeeld zien hoe de nabijheid van werk en allerlei voorzieningen kapitaliseren in grondprijzen.

⁵¹ Deze redenering geldt niet voor huurwoningen in de sociale sector, omdat de baten hier door huurregulering niet of hoogstens gedeeltelijk bij de corporaties terecht komen. Dit pleit voor een belasting op het gebruik van vastgoed – in plaats van een belasting op bezit. Zie Van Eijkel en Vermeulen (2015).

⁵² Zie ook Fischel (2001), die betoogt dat eigen bewoningbezit een efficiënte lokale afweging van voorzieningen en belastingen bevordert.

gefinancierde uitgaven aan de eigenaren van dit vastgoed ten goede komen. Als bedrijven van deze uitgaven profiteren, neemt de waarde van het commerciële vastgoed toe en ondervinden eigenaren dus zowel de lusten als de lasten. Verevening van de belastinggrondslag verzwakt in dit geval de prikkel voor gemeenten om te investeren in een aantrekkelijk vestigingsklimaat, want de baten hiervan vloeien in elk geval gedeeltelijk terug naar het gemeentefonds.⁵³ Als de belastinginkomsten vooral aan inwoners ten goede komen fungeert het commerciële vastgoed echter als melkkoe. Voor mensen wordt het dan aantrekkelijk om zich te vestigen op plekken waar om andere redenen dan gemeentelijk beleid toevallig veel of dure bedrijfspanden staan. Verevening verhelpt deze verstoring van de locatiekeuze. Ook belastingen op vakantiewoningen en toeristen zijn voorbeelden van bronbelastingen waarbij verevening efficiënt kan zijn, omdat inwoners profiteren maar niet betalen – al zal een deel van de lokale bestedingen aan de aantrekkingskracht voor toeristen ten goede komen en kunnen toeristenstromen ook overlast voor lokale inwoners veroorzaken.

Voor gemeentelijke inkomsten uit grondexploitatie geldt dezelfde redenering als voor andere bronbelastingen. Hieruit volgt dan dat inkomsten uit het grondbedrijf verevend moeten worden voor zover de gemeente ze niet besteedt aan voorzieningen die de grondwaarde van het te ontwikkelen gebied ten goede komen. Vaak worden inkomsten uit gebiedsontwikkeling ingezet voor voorzieningen in het betreffende gebied, zodat het aannemelijk is dat de eigenaren van deze grond hiervan profiteren. In aantrekkelijke regio's waar bouwlocaties schaars zijn, kan het surplus van ontwikkeling echter zo groot zijn dat er na financiering van de lokale voorzieningen geld overblijft.⁵⁴ De baten van de besteding hiervan slaan waarschijnlijk maar voor een beperkt deel neer bij de eigenaren van het ontwikkelde gebied. Op basis van de redeneerlijn uit deze paragraaf vraagt dit deel dus om verevening.⁵⁵

De gemeente Haarlemmermeer maakte rond de eeuwwisseling bijvoorbeeld aanzienlijke winst op het grondbedrijf en investeerde deze inkomsten in drie door Santiago Calatrava ontworpen bruggen over de Hoofdvaart. Het zijn echter niet alleen de bewoners van de nieuwbouwwijken die van deze bruggen gebruik maken, terwijl de rekening wel door de oorspronkelijke grondeigenaren van het ontwikkelde gebied is betaald. Dit verstoort de locatiekeuze van huishoudens. Bovendien is het de vraag of inwoners van de gemeente ook voor dit dure ontwerp hadden gekozen als ze hier door middel van hogere belastingen zelf voor hadden moeten betalen.

Een ander economisch argument voor verevening van de lokale belastinggrondslag is de verzekering die dit biedt tegen schokken, zoals het sluiten van een belangrijke lokale werkgever.⁵⁶ Philips heeft in de vorige eeuw veel productiebanen uit Eindhoven verplaatst

⁵³ Op basis van dit argument zou financiering van regionale samenwerking op economisch terrein met een belasting op commercieel vastgoed voor de hand liggen. Door de inkomsten uit deze belasting niet te verevenen krijgt het samenwerkingsverband een sterke prikkel om de regionale economie effectief te stimuleren.

⁵⁴ Marlet (2003) geeft een beeld van de Nederlandse gemeenten waarvoor dit rond de eeuwwisseling speelde.

⁵⁵ Dit geldt niet als het surplus wordt ingezet om huidige inwoners te compenseren voor negatieve gevolgen van gebiedsontwikkeling, zoals het verlies van waardevolle open ruimte. In dat geval kan de compensatie van verliezers beschouwd worden als een onderdeel van de ontwikkelkosten.

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld Persson en Tabellini (1996).

naar lagelonenlanden en voor Limburg was het sluiten van de mijnen een forse klap. Dit zorgde niet alleen voor een extra beroep op landelijk gefinancierde sociale verzekeringen zoals werkloosheidsuitkeringen, maar ook op lokaal gefinancierde sociale voorzieningen zoals de bijstand. Het verevenen van het beroep op bijstand behoedt de inwoners van deze gemeenten voor hogere lokale lasten bij het faillissement van een grote werkgever, en biedt daardoor een verzekering tegen zulke schokken. Mensen die buiten het sociale vangnet blijven worden echter ook benadeeld, als de lokale belastingbasis en het voorzieningenniveau hiermee onder druk komen te staan. Omdat deze mensen niet direct zullen verhuizen, is er op de korte termijn iets voor te zeggen om ze door verevening van de belastingbasis tegen economische schokken te verzekeren.⁵⁷

Op de lange termijn mag echter verwacht worden dat vergelijkbare mensen op de ene plek niet veel beter of slechter af zijn dan op de andere – anders zouden ze wel verhuizen. Voor zover verevening van het beroep op sociale voorzieningen het effect van economische schokken niet ongedaan maakt, zijn het dus uiteindelijk de woningeigenaren die het verlies dragen. Dit risico is voor eigenaar-bewoners lastig te spreiden. Verevening van de woningwaarde, de grondslag van de ozb, biedt ook een verzekering tegen dit risico. In gemeenten waar woningprijzen dalen, neemt de rijksuitkering toe, waardoor de lokale overheid meer voorzieningen kan aanbieden of belastinginkomsten kan verlagen, wat de woningprijzen weer verhoogt. Hier staan wel nadelen tegenover. Ten eerste verstoort verevening de verhuisbeslissing, omdat dit mensen stimuleert om te blijven wonen in gebieden waar de vraag naar arbeid is afgenomen. Ten tweede wordt de lokale afweging tussen lusten en lasten verstoord, omdat de waarde van lokale voorzieningen neerslaat in woningwaarde, zodat een gedeelte van de baten van lokale uitgaven weglekt. Andere vormen van verzekering, zoals risicospreiding op financiële markten of ruimtelijke spreiding van woningbezit in de huursector, hebben dit nadeel minder.⁵⁸ Het is dus maar de vraag of verevening op de lange termijn het meest geschikte verzekeringsinstrument is.

2.5 Spillovers en schaal

Gemeentelijke uitgaven zijn in dit hoofdstuk ingedeeld in sociaal beleid en lokale voorzieningen. Deze indeling dekt niet alle uitgaven. Er zijn ook voorzieningen waarvan de baten voor een aanzienlijk deel buiten gemeentegrenzen neerslaan, terwijl deze geen sociaal karakter hebben. Inwoners van randgemeenten hebben er bijvoorbeeld baat bij als een centrumgemeente geld steekt in een aantrekkelijke binnenstad of in culturele voorzieningen. Hetzelfde geldt voor investeringen in bereikbaarheid of arbeidsmarktbeleid. Als de financiering van gemeenten hier geen rekening mee houdt, ontstaat het risico dat centrumgemeenten te weinig in dergelijke voorzieningen investeren. Als deze de kosten van dergelijke voorzieningen eenzijdig dragen, wordt het voor inwoners bovendien aantrekkelijk om zich in randgemeenten te vestigen.

⁵⁷ Dit sluit aan bij stabiliteit als criterium voor de huidige verdeelsystematiek (zie Tweede kamer, 1995).

⁵⁸ Zie Shiller en Weiss (1999) en Vermeulen et al. (2016).

Er zijn verschillende manieren om dit probleem te adresseren. Op de eerste plaats kan de keuze van gemeentegrenzen de mate waarin dergelijke *spillovers* optreden beperken.⁵⁹ Het is echter niet aannemelijk dat het mogelijk is om gemeenten zo in te delen dat *spillovers* helemaal verdwijnen. De klassieke oplossing in de economische literatuur over dit onderwerp is een subsidie op uitgaven, waarbij de centrale overheid het aandeel van uitgaven bijlegt waarvan de baten bij inwoners buiten de gemeente terecht komt.⁶⁰ De huidige systematiek houdt rekening met de centrumfunctie van gemeenten door middel van de verdeling van de Algemene Uitkering. Hiermee verdwijnt niet het risico op onderinvestering, maar wel de prikkel om in randgemeenten te gaan wonen om daar van centrumvoorzieningen te profiteren zonder er voor te betalen. Ten slotte kan onderhandeling tussen centrum- en randgemeenten ook zonder interventie van de centrale overheid tot een efficiënte uitkomst leiden, mits het aantal betrokken partijen klein is en de kosten om tot overeenstemming te komen beperkt.⁶¹

Het feit dat sommige voorzieningen alleen op centrale plekken zoals binnensteden worden aangeboden en niet op het platteland heeft te maken met schaalvoordelen. Een theater of station is alleen rendabel als hier in de omgeving voldoende vraag naar is. Gebieden met een hogere bevolkingsdichtheid kunnen dus een rijker en gevarieerder aanbod van voorzieningen realiseren. Dit aanbod vormt een belangrijke succesfactor achter consumentensteden als Amsterdam, Utrecht, Haarlem of Maastricht.⁶² Bovendien leidt dichtheid ook tot voordelen aan de productiekant: waar banen samenklonteren zijn werknemers productiever.⁶³

Welke gevolgen heeft het bestaan van dergelijke schaal- of agglomeratievoordelen voor de wijze van verevenen? De voordelen van de nabijheid van banen en voorzieningen slaan neer in de waarde van vastgoed. Als gemeenten deze waarde met een belasting naar zich toe kunnen halen, dan is er geen verevening nodig om de voordelen van agglomeratie optimaal te benutten. Het is dan mogelijk voorzieningen te financieren uit de meerwaarde van grond die hierdoor ontstaat.⁶⁴ Als deze meerwaarde ontstaat door agglomeratievoordelen in productie kan deze worden ingezet om werknemers aan te trekken. Zonder deze subsidie blijven steden te klein, omdat individuele werknemers geen rekening houden met de invloed van hun aanwezigheid op de stedelijke productiviteit.⁶⁵

Om de vruchten van clustering van mensen en banen te plukken is het dus belangrijk dat gemeenten de grondwaarde die hieruit ontstaat naar zich toe kunnen halen. Deze

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld Marlet en Van Woerkens (2014) voor een gebiedsindeling die *spillovers* door woon-werkverkeer en voorzieningengebruik zoveel mogelijk beperkt. De aanzienlijke schaalvergroting die deze indeling behelst heeft ook nadelen, zoals een grotere afstand tussen burger en lokale overheid (CPB, 2014b) en minder mogelijkheid tot lokaal maatwerk.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld Oates (1972).

⁶¹ Zie Teulings et al. (2005) voor een toegankelijke uitleg van dit Coase theorema en Fischel (2001) voor een toepassing op *spillovers* tussen gemeenten.

⁶² Zie De Groot et al. (2010).

⁶³ Zie Groot et al. (2014).

⁶⁴ Het resultaat dat het grondwaardesurplus in een stad met een optimaal voorzieningenaanbod precies voldoet om dit aanbod te bekostigen staat bekend als het Henry George theorema. Zie Arnott en Stiglitz (1979) en De Groot et al. (2010).

⁶⁵ Het is ook een klassiek resultaat in de stedelijke economische literatuur dat het grondwaardesurplus in een stad met externe schaalvoordelen in productie precies voldoet om op de optimale loonsubsidie te bekostigen, zie bijvoorbeeld Abdel-Rahman en Anas (2004).

belastinginkomsten moeten dan niet worden verevend, of indirect via de landelijke inkomsten belasting bij het Rijk terecht komen (zie hoofdstuk 4). Dit is consistent met het beginsel uit de vorige paragraaf: verevening van inkomsten uit een lokale belasting op grond of vastgoed is niet efficiënt voor zover ze uitgaven financiert die de broneigenaren ten goede komen. Immers, als het aantrekken van extra inwoners tot agglomeratievoordelen leidt, komen de voordelen hiervan via kapitalisatie bij hen terecht. In de praktijk halen gemeenten overigens een klein deel van de meerwaarde van grond naar zich toe.⁶⁶ Zolang de ruimte om lokaal belasting te heffen beperkt blijft, zal het niet langer verevenen van de ozb op woningen dus ook geen groot effect hebben op de benutting van agglomeratievoordelen.

In het aanbod van publieke voorzieningen spelen niet alleen schaalvoordelen een rol, maar ook nadelen. Een nieuwe inwoner draagt bij aan de drukte op het lokale wegennetwerk en in het lokale park. Met het effect op andere gebruikers van lokale wegen en parken zullen de meeste nieuwe inwoners geen rekening houden. Een congestieheffing op het gebruik van de betreffende voorzieningen prikkelt inwoners om hier wel rekening mee te houden. Gemeenten kunnen congestie adresseren met specifieke heffingen maar ook met een algemene belasting die voor elke inwoner het zelfde is. Inkomsten uit dergelijke belastingen vragen niet om verevening. Inwoners dragen deze immers zelf en ook de baten – in dit geval minder congestie – komen bij hen terecht.⁶⁷ Een goed voorbeeld hiervan is de categorie voorzieningen waarbij alleen de gebruiker profiteert, zoals het verstrekken van paspoorten en rijbewijzen. Het is efficiënt om dergelijke voorzieningen te financieren met een gebruikersheffing, zodat de gebruiker ook de volledige kosten draagt. Verevening van de inkomsten uit gebruikersheffingen zou de lokale afweging om deze voorzieningen aan te bieden dan ook verstoren.

Ten slotte merken we op dat er meer voorzieningen zonder herverdelend karakter bestaan waarvan de baten voor een aanzienlijk deel buiten gemeentegrenzen neerslaan. Centrumvoorzieningen waarvan inwoners van randgemeenten profiteren zijn niet het enige voorbeeld. Lokaal milieubeleid kan baten voor de hele samenleving opleveren, bijvoorbeeld door een uniek natuurgebied van nationaal belang te beschermen, of door de biodiversiteit in stand te houden. Dit speelt voor provincies overigens meer dan voor gemeenten. Ook investeringen in veiligheid kunnen van nationaal belang zijn en ook de organisatie van landelijke verkiezingen is een duidelijk voorbeeld. Dergelijke voorzieningen beslaan een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven, maar voor zover de baten buiten gemeentegrenzen neerslaan blijft verevening van de kosten efficiënt.

⁶⁶ De gemeente met het hoogste ozb-tarief krijgt nog geen acht procent van iedere extra euro grondwaarde terug in de vorm van belastinginkomsten. De gemiddelde gemeente krijgt 3,8 procent terug. Bij deze laatste berekening is gebruik gemaakt van het gemiddelde ozb-tarief (0.1251%; Atlas van lokale lasten, 2015) en de gemiddelde verdisconteringsvoet (3,21 procent; SVLO werkgroep grond werkt, 2015). Immers, $1 \text{ euro} * 0,001251 / 0,0321 = 0,038$

⁶⁷ Fujita (1989) laat zien dat een stad die de som van het grondwaardesurplus en de inkomsten uit de congestieheffing minus investeringskosten optimaliseert een efficiënt voorzieningenniveau realiseert en een efficiënte omvang bereikt.

De belangrijkste vijf conclusies van dit hoofdstuk:

- Doel van een welvaartseconomische benadering is om de nationale welvaart zo groot mogelijk te maken, bij gegeven maatschappelijke voorkeuren voor een verdeling van middelen tussen arm en rijk.
- Het verevenen van verschillen in het sociaal domein past wel bij deze benadering, maar het compenseren van kosten voor lokale voorzieningen niet. Maatschappelijke weerstand tegen verschillen tussen gemeenten kan dit beeld wel veranderen.
- Verevening van lokale belastingen is niet doelmatig als de mensen die de belasting betalen ook profiteren van de voorzieningen die hiervan worden betaald. Dit geldt voor de OZB op woningen.
- Voor zover baten van voorzieningen buiten gemeentegrenzen terechtkomen, is verevening wel doelmatig.
- Het via verevening afroemen van agglomeratievoordelen of het compenseren voor de nadelen van agglomeratie is niet doelmatig.

3 Toepassing op de huidige verdeelsystematiek

3.1 Inleiding

Wat betekent het welvaartseconomische perspectief dat we in het vorige hoofdstuk hebben uitgewerkt voor de huidige verdeling van rijksuitkeringen over gemeenten? Om deze vraag te beantwoorden gaan we in de volgende paragraaf allereerst in op de algemene uitkering. We ontwikkelen een basisvariant, waarin sommige clusters van deze uitkering terugkomen en andere verdwijnen.

Paragraaf 3.3 beschouwt de overige uitkeringen die in hoofdstuk 1 aan de orde zijn gekomen: de decentralisatie en integratie-uitkeringen uit het gemeentefonds en de specifieke uitkeringen. Het merendeel van deze overdrachten blijkt goed binnen een welvaartseconomisch kader te passen. De verdeling van deze middelen is dus niet zo gevoelig voor de nieuwe benadering. Daarom richten we ons in paragraaf 3.4 op de verandering in *de verdeling* van de algemene uitkering volgens de basisvariant. We verkennen in deze paragraaf ook hoe gevoelig deze verandering is voor een aantal van onze uitgangspunten – de vertaalslag van het welvaartseconomisch afwegingskader naar de beleidspraktijk is immers niet altijd eenduidig.

De focus van dit boek ligt op verevening van middelen tussen gemeenten, maar het denkkader is in beginsel toepasbaar op elke overheidslaag – dus ook op provincies. Daarom verkennen we deze toepassing in het kader *Rijksuitkeringen aan provincies* in paragraaf 3.3.

Uitkomsten voor de verdeling van de algemene uitkering rapporteren we in dit hoofdstuk niet op gemeenteniveau zoals in hoofdstuk 1, maar op het niveau van G57-regio's. Dit zijn regio's die in termen van voorzieningengebruik zoveel mogelijk zelfvoorzienend zijn en waarbinnen ook het merendeel het woon-werkverkeer plaatsvindt.⁶⁸ Dit heeft meerdere voordelen. In de eerste plaats hoeven we op dit niveau geen rekening te houden met de lastig te kwantificeren baten van gemeentelijk beleid die terecht komen bij andere gemeenten, omdat het merendeel hiervan zich binnen de grenzen van de G57-regio's afspeelt.⁶⁹ Ten tweede maken we onze uitkomsten zo vergelijkbaar met die in het volgende hoofdstuk. Dit vereist namelijk een hoger ruimtelijk schaalniveau.

⁶⁸ Zie Marlet en Van Woerkens (2014).

⁶⁹ De huidige systematiek compenseert voor deze baten via de maatstaven Klantenpotentieel lokaal en Klantenpotentieel regionaal. Een centrumgemeente waarvan de inwoners in omliggende gemeenten profiteren van de aanwezige voorzieningen, krijgt via deze maatstaven een beduidend hoger bedrag dan een plattelandsgemeente.

3.2 De algemene uitkering

Gevolgen voor clusters

Hoofdstuk 1 heeft laten zien dat de algemene uitkering is opgebouwd uit 11 clusters, die elk een min of meer samenhangend takenpakket bestrijken. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het efficiënt is verschillen in sociaaleconomische bevolkingssamenstelling te verevenen als die leiden tot verschillen in uitgaven in gemeentelijk sociaal beleid. Dit uitgangspunt kan worden toegepast door na te gaan of een cluster sociaal beleid financiert. Als dit het geval is, dan wordt het cluster opgenomen in de basisvariant van de nieuwe manier van verevenen. Omdat deze clusters zijn opgebouwd uit zowel maatstaven voor de sociaaleconomische samenstelling van de bevolking als uit maatstaven voor kostenverschillen, betekent dit dat de basisvariant ook kostenverschillen in het sociaal domein verevent.⁷⁰

Andere clusters hebben vooral betrekking op lokale voorzieningen – voorzieningen die niet op individuele personen of huishoudens zijn gericht, maar waarvan iedereen gebruik kan maken. De basisvariant veronderstelt dat maatschappelijke weerstand tegen verschillen tussen gemeenten voor deze voorzieningen een beperkte rol speelt. Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat verevening van dergelijke uitgaven dan niet efficiënt is. Clusters die vooral lokale voorzieningen betreffen, keren daarom niet terug. Tabel 3.1 laat zien tot welke indeling dit leidt. Het cluster *Eigen inkomsten* is niet in deze tabel meegenomen – hierop komen we later in deze paragraaf terug.

Tabel 3.1 Clusterindeling basisvariant

Sociaal beleid	Lokale voorzieningen
Werk en inkomen	Cultuur en ontspanning
Jeugd	Infrastructuur en gebiedsontwikkeling
Maatschappelijke ondersteuning	Riolering en reiniging
Educatie	Openbare orde en veiligheid
	Bestuur en algemene ondersteuning
	Overig

Bijlage 3 laat zien hoe voor iedere maatstaf het per inwoner verdeelde bedrag verandert. Het blijkt dat voor veel maatstaven het nieuwe bedrag lager is dan het bedrag volgens de huidige systematiek. Dit komt vooral doordat de nieuwe benadering fors minder geld verdeelt via de verschillende maatstaven die gebaseerd zijn op de kwaliteit van de bodem, en de maatstaf *omgevingsadressendichtheid*. Dit zijn indicatoren voor de kosten van lokale voorzieningen zoals infrastructuur en riolering. De basisvariant compenseert gemeenten niet voor deze kosten, omdat dit het wonen in plaatsen met dure lokale voorzieningen stimuleert.

Voor een aantal clusters is de toewijzing in tabel 3.1 evident. *Werk en inkomen* en *Maatschappelijke ondersteuning* gaan onmiskenbaar over sociaal beleid en *Cultuur en ontspanning* en *Riolering en reiniging* gaan vooral over lokale voorzieningen. Er zijn echter argumenten om sommige clusters die lokale voorzieningen beslaan toch te verevenen. Zo

⁷⁰ Dit is in overeenstemming met de welvaartseconomische benadering van verevenen als er een maatschappelijke voorkeur bestaat voor gelijkheid in de toegang tot sociale voorzieningen. In paragraaf 3.4 bespreken we een variant gebaseerd op de maatstaven van het gemeentefonds, die kostenverschillen binnen het sociaal domein niet compenseert.

vergoedt het cluster *Openbare orde en veiligheid* onder meer de brandweer en rampenbestrijding, voorzieningen waarvan iedereen profiteert. De welvaartseconomische benadering verevent deze uitgaven als er sprake is van een maatschappelijke voorkeur voor gelijkheid. De baliemedewerkers in het gemeentehuis die uit het cluster *Bestuur en algemene ondersteuning* worden gefinancierd zijn voor iedereen toegankelijk, maar ze voeren ook taken uit ten behoeve van het sociale domein – en taken ten behoeve van de landelijke overheid, zoals het organiseren van verkiezingen. In de welvaartseconomische benadering worden gemeenten gecompenseerd voor zulke *spillovers*. Het cluster *Overig* bevat onder meer de vaste bedragen voor de vier grote steden, maar mogelijk compenseren deze bedragen ook uitgavenverschillen in het sociaal domein die andere sociaaleconomische maatstaven niet oppikken. Er zijn dus meerdere manieren waarop het welvaartseconomische afwegingskader toegepast kan worden op het gemeentefonds. Paragraaf 3.4 verkent daarom de gevoeligheid van de nieuwe verdeling voor de belangrijkste van deze uitgangspunten.

Zoals besproken in hoofdstuk 2 kan verevening van uitgaven aan sociale voorzieningen ertoe leiden dat gemeenten hun gedrag aanpassen. Preventief beleid dat het beroep op sociale voorzieningen verkleint, verlaagt dan immers ook de compensatie vanuit het Rijk. Dit verkleint de prikkel om preventief beleid te investeren. In dit hoofdstuk houden we bij het toepassen van de welvaartseconomische benadering geen rekening met deze kanttekening. Het kader *effecten op gemeentelijke inspanningen* gaat dieper in op hoe de vormgeving van verevening van sociaal beleid het gedrag van gemeenten in de praktijk kan beïnvloeden.

Gevolgen voor het cluster Eigen inkomsten

Met betrekking tot *Eigen inkomsten* – dat niet in tabel 3.1 is opgenomen – stelt hoofdstuk 2 dat de verevening van belastingen die bij inwoners terecht komen niet efficiënt is. Dit is wel het geval voor belastingen die broneigenaren uiteindelijk betalen, tenzij de uitgaven die deze belasting financiert aan dezelfde broneigenaren ten goede komen. Ook hier is de vertaalslag naar de praktijk niet evident.

De huidige opzet van het gemeentefonds verevent de belastingcapaciteit uit onroerend goed. Gemeenten kunnen ozb heffen over woningen, en overig onroerend goed. De belasting op overig onroerend goed is opgesplitst in een gebruikersdeel en een eigenarendeel.⁷¹ We beschouwen de ozb als een bronbelasting, omdat de eigenaren van het vastgoed deze betalen. Dit geldt ook voor de ozb geheven over het gebruikersdeel, wanneer huurders bij een hogere belasting een lagere huur kunnen bedingen. De vraag is dus in hoeverre de eigenaren van het vastgoed profiteren van de uitgaven die de gemeente met deze belastingen financiert. Het lijkt redelijk om te veronderstellen dat woningeigenaren profiteren van de voorzieningen die zijn gefinancierd uit de ozb. Deze inkomsten zijn immers vrij besteedbaar en veranderingen hierin komen volledig in de woningprijzen terecht. Dit blijkt ook uit

⁷¹ Het gemeentefonds refereert aan overig onroerend goed als 'niet-woningen'. Het huidige systeem verevent een vast percentage van de drie ozb grondslagen en dus niet de daadwerkelijke belastinginkomsten. Voor de maatstaf *ozb voor woningeigenaren* is het verevende bedrag gelijk aan 80% van de WOZ-waarden van woningen vermenigvuldigd met het rekentarief voor deze grondslag. Voor de ozb op eigenaren en gebruikers van overig onroerend goed is de grondslag die wordt verevend 70% van de WOZ-waarden maal het rekentarief van de betreffende grondslag.

empirisch onderzoek naar de effecten van de hervorming van de financiële verhoudingswet in 1997; zie hiervoor hoofdstuk 2.

Voor de ozb op commercieel vastgoed is het lastiger om vast te stellen in hoeverre de eigenaren profiteren van hiermee gefinancierde uitgaven. Het merendeel van de uitgaven van gemeenten gaat naar burgers en niet naar bedrijven, wat ervoor pleit om de grondslag voor deze belasting te verevenen. Zo wordt vermeden dat gemeenten waar toevallig veel of dure bedrijfspanden staan meer inwoners kunnen aantrekken door voorzieningen aan te bieden waarvoor de eigenaren van deze panden betalen. Tegelijk profiteren bedrijven – en dus ook de eigenaren van bedrijfspanden – wel van goede bereikbaarheid en een prettige omgeving. Verevening verkleint de prikkel om in dergelijke voorzieningen te investeren. Het is niet duidelijk in hoeverre de eigenaren van commercieel vastgoed via gemeentelijke voorzieningen profiteren van de belastingen die ze betalen. In de basisvariant handhaven we daarom de huidige systematiek, maar we laten ook zien hoe gevoelig de verdeling van de algemene uitkering is voor twee andere uitgangspunten. In het eerste geval verevenen we de grondslag ‘waarde van ander onroerend goed dan woningen’ volledig, en in het tweede geval helemaal niet.

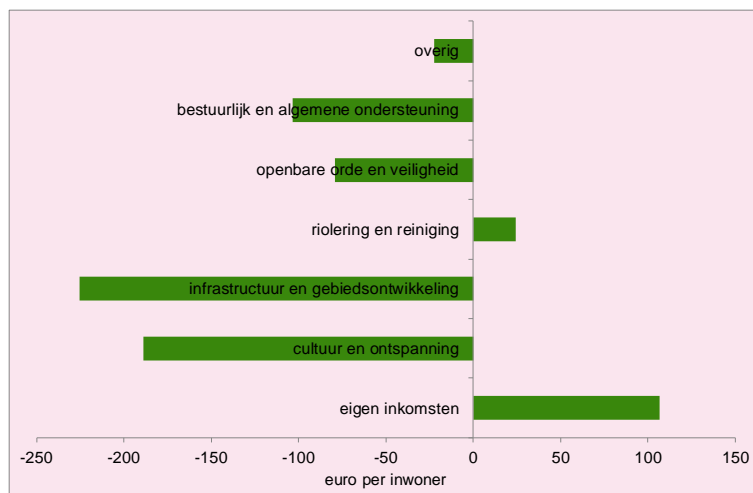
Tot slot kent het cluster *Eigen inkomsten* ook een maatstaf die het aantal woonruimten in een gemeente weergeeft. Deze is toegevoegd toen de grondslag van de ozb-maatstaven verlaagd werd van 100% naar 80% voor woningen, en 70% voor het overige onroerend goed. Zo bleef de omvang van het cluster even groot als voorheen. In deze studie abstraheren we van dergelijke regelingen.

Gevolgen voor de algemene uitkering

De basisvariant verwijderd de zes clusters die lokaal beleid financieren, en wijzigt het cluster *Eigen inkomsten*. Hierdoor daalt het totale bedrag dat het Rijk via de algemene uitkering verdeelt met 8,4 miljard, dus met ongeveer 500 euro per inwoner. In deze paragraaf bespreken we welke clusters het meest bijdragen aan deze daling van het totaalbedrag. De gevolgen voor de verdeling van de algemene uitkering bespreken we in paragraaf 3.4, waar we veronderstellen dat die 500 euro per inwoner aan gemeenten wordt teruggeven, zodat het totaalbedrag dat het Rijk verdeelt, constant blijft.

Figuur 3.1 geeft aan dat de daling van 500 euro per inwoner het resultaat is van twee tegengestelde effecten. Enerzijds profiteren gemeenten van het afschaffen van de maatstaf ozb woningen in het clusters *Eigen inkomsten* en het niet langer financieren van het cluster *Riolering en reiniging*. Omdat deze clusters een negatief bedrag van 100 en 20 euro per inwoner verdelen, is dit voordelig voor gemeenten. Anderzijds leidt het afschaffen van andere clusters ertoe dat de algemene uitkering daalt. De stijging in het bedrag dat gemeenten ontvangen via de clusters *Eigen inkomsten* en *Riolering en reiniging* is ongeveer even groot als de daling ten gevolge van het niet langer financieren van de clusters *Bestuurlijke en algemene ondersteuning* en *Overig*. De grootste daling in algemene uitkering komt echter voor rekening van het niet financieren van de clusters *Cultuur en ontspanning* en *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling*. Het eerste cluster was goed voor zo'n 180 euro per inwoner en het laatstgenoemde voor 225 euro.

Figuur 3.1 Gemiddelde verandering algemene uitkering uitgesplitst naar cluster



Effecten op gemeentelijke inspanningen

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde kwam, verkleinen rijksuitkeringen de inspanningsprikkel van gemeenten wanneer beleid dat het beroep op sociale voorzieningen vermindert leidt tot een lagere uitkering. Dit kader laat aan de hand van enkele voorbeelden zien hoe dit effect in de praktijk kan optreden.

Voor het verlenen van bijstand ontvangen kleine gemeenten bijvoorbeeld een rijksuitkering die is gebaseerd op de uitgaven in het verleden. Dit verkleint de prikkel om mensen aan het werk te helpen, omdat dit de toekomstige bijdrage van het Rijk verlaagt. Ook verdeelmodellen kunnen de inspanningsprikkel verkleinen als gemeenten invloed hebben op de hoogte van een maatstaf. Het verdeelmodel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is bijvoorbeeld zo vormgegeven dat deze hoger is in gemeenten met meer bijstandsontvangers. Hierdoor neemt de druk om mensen te begeleiden naar werk af, want hoe minder bijstandsontvangers, hoe lager de algemene uitkering. Hier staat wel tegenover dat met een daling van het aantal bijstandsontvangers ook bepaalde kosten, zoals apparaatskosten, kunnen dalen.

Daarnaast verkleinen rijksuitkeringen aan specifieke gemeenten de inspanningsprikkel als deze verwachten dat zij in de toekomst ook in aanmerking komen voor een dergelijke uitkering. Een voorbeeld is de decentralisatie-uitkering "Jeugd". Via deze uitkering geeft het Rijk circa 22 miljoen euro aan de gemeente Rotterdam om kwetsbare jongeren te begeleiden naar school of werk. Als de gemeente Rotterdam verwacht dat het Rijk ook in de toekomst bijspringt om sociale problemen aan te pakken verkleint dit de prikkel om deze problemen op te lossen met eigen middelen. Immers, dit verlaagt de kans dat het Rijk in de toekomst bijspringt. Het verkleint deze prikkel echter ook in andere gemeenten, als zij verwachten bij dergelijke problemen op eenzelfde behandeling te kunnen rekenen als Rotterdam.

Door verevening van sociaal beleid zo vorm te geven dat gemeenten hier geen invloed op hebben blijft de inspanningsprikkel voor gemeenten behouden. Als dit niet goed mogelijk is, dan gaat volledige verevening van sociaal beleid ten koste van efficiëntie en is daarom niet meer in overeenstemming met de welvaartseconomische benadering.

3.3 De andere rijksuitkeringen aan gemeenten

Integratie- en decentralisatie-uitkeringen

Deze sectie bespreekt in hoeverre dit type uitkeringen past binnen een welvaarts-economische benadering van verevenen. In het vervolg van deze paragraaf duiden we dit type overdrachten kortweg aan met “uitkeringen”.

Consistent met onze benadering in de vorige paragraaf handhaven we uitkeringen die betrekking hebben op sociaal beleid, maar overdrachten die bestemd zijn voor lokale voorzieningen niet. Zo keren zowel de integratie-uitkering *Sociaal deelfonds* als de decentralisatie-uitkering voor *Maatschappelijke opvang* terug in de nieuwe verdeling. Overdrachten als de decentralisatie-uitkering *Bodemsanering* zijn echter geen onderdeel van de basisvariant, want gemeenten ontvangen deze niet om sociaal beleid uit te voeren.

Het is niet altijd evident of een uitkering betrekking heeft op sociaal beleid. De meeste twijfelgevallen ontstaan wanneer de uitkering het bevorderen van de veiligheid als doel heeft. Neem bijvoorbeeld de decentralisatie-uitkering *Veiligheidshuizen*. Deze uitkering bedraagt circa 46 cent per inwoner en komt ten goede aan 25 gemeenten. Gemeenten ontvangen deze uitkering ter bestrijding van ernstige overlast en criminaliteit die voortkomt uit complexe sociale problematiek. Hoewel veiligheid een lokale voorziening is, kan men dus beargumenteren dat de uitkering *Veiligheidshuizen* sociaal beleid financiert.⁷² Om consistent te zijn met onze werkwijze bij de algemene uitkering, waar we het cluster *Openbare orde en veiligheid* niet hebben meegenomen, zullen we in de rest van de analyse uitkeringen die betrekking hebben op de veiligheid van inwoners ook niet meenemen. De totale omvang van dit soort bedragen is overigens relatief gering.

Een ander twijfelgeval betreft de decentralisatie-uitkering *Brede Impuls Combinatiefuncties* (3 euro per inwoner). Deze uitkering moet de volksgezondheid vergroten door het bevorderen van de kwaliteit van onder andere buurtsportcoaches. De uitkering hoort niet thuis in de basisvariant, wanneer deze alleen gericht is op het bevorderen van bewegen en sport. Echter, als het gevolg is dat de doelgroep via sport ook participeert in de samenleving, dan heeft de uitkering wel degelijk een sociaal karakter.

Tabel 3.2 geeft een overzicht van alle uitkeringen die een bedrag van meer dan één euro per inwoner verdelen. In de nieuwe systematiek keren 16 van de 31 integratie- en decentralisatie-uitkeringen niet terug. Omdat de grootste uitkeringen sociaal beleid financieren, zorgt de overstap naar een nieuwe systematiek voor een daling van de uitkeringen met 13 euro per inwoner. Dit is een klein bedrag in vergelijking met de daling van ongeveer 500 euro per inwoner bij de algemene uitkering.⁷³ Decentralisatie-uitkeringen nemen met 9 euro per inwoner sterker af dan integratie-uitkeringen, die met ongeveer 3 euro dalen. Maar omdat niet alle gemeenten decentralisatie-uitkeringen ontvangen, kunnen individuele gemeenten er fors meer op achteruit gaan dan de genoemde 9 euro per inwoner.

⁷² Daarnaast kan men vanuit categorische gelijkheid beargumenteren dat uitgaven aan veiligheid verevend dienen te worden.

⁷³ Ondanks het feit dat sommige uitkeringen een relatief klein bedrag per inwoner verdelen, kan het zijn dat deze uitkeringen voor individuele gemeenten een vrij grote omvang hebben. Zo ontvangt de gemeente Oss maar liefst 37 euro per inwoner via de decentralisatie-uitkering *Spoorse doornijdingen* die gemiddeld slechts 0,20 euro per inwoner verdeelt.

Tabel 3.2 De omvang van de decentralisatie- en integratie uitkeringen

Uitkering	Huidige omvang	Nieuwe omvang
	euro per inwoner	
Decentralisatie-uitkeringen		
Maatschappelijke opvang	22,88	22,88
Huishoudelijke hulp toelage	7,64	7,64
Vrouwenopvang	6,93	6,93
Brede impuls combinatiefuncties / buurtsportcoaches	3,44	0
Bodemsanering	2,30	2,30
Versterking peuterspeelzalen	2,08	2,08
Jeugd	1,29	0
RSP Zuiderzeelijn (a)	1,27	1,27
Gezond in de stad (b)	1,18	1,18
Implementatie participatiewet	1,04	0
Resterende negen uitkeringen die niet terug keren in de nieuwe verdeling	2,87	0
Resterende zes uitkeringen die wel terug keren in de nieuwe verdeling	0,55	0,55
Totaal decentralisatie-uitkeringen	53,47	43,59
Integratie-uitkeringen		
Sociaal domein	603,06	603,06
WMO	74,79	74,79
VT provinciale taken (c)	2,42	0
Resterende twee uitkeringen die niet terugkeren in de nieuwe verdeling	0,35	0
Totaal integratie-uitkeringen	680,63	677,85
Totaal decentralisatie- en integratie-uitkeringen	734,10	721,44

Bron: BZK (2015a)

(a) De gemeente Assen ontvangt 21 miljoen euro via het Regio Specifiek Pakket (RSP) Zuiderzeelijn. De projecten uit het RSP zijn gericht op een verbetering van de bereikbaarheid van Noord-Nederland en op het versterken van de economische structuur.

(b) Deze decentralisatie-uitkering stelt gemeenten met kwetsbare wijken in staat om de gezondheid van mensen in een lage sociaaleconomische positie te verbeteren. Ook is hier een rol weggelegd voor wijkverpleegkundige en sociale wijkteams.

(c) Deze middelen zijn toegevoegd aan het gemeentefonds naar aanleiding van de overdracht van taken aan gemeenten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij provinciale inrichtingen.

Specifieke uitkeringen

Ook in de analyse van dit type uitkeringen bekijken we per uitkering of deze thuishoort in een efficiënte vereveningssysteem. We houden daarbij geen rekening met het gegeven dat deze uitkeringen niet vrij besteedbaar zijn. Tabel 3.3 geeft een overzicht van de in 2015 verstrekte specifieke uitkeringen. De grootste specifieke uitkering is de *Gebundelde uitkering Participatiewet*. Gemeenten gebruiken deze om bijstandsuitkeringen te bekostigen.⁷⁴ De op-een-na grootste uitkering is de specifieke uitkering *Onderwijsachterstandenbeleid*, die tot doel heeft om via voor- en vroegschoolse educatie de taalontwikkeling van jonge kinderen te stimuleren. Vrijwel alle middelen die gemeenten ontvangen via specifieke uitkeringen zijn vanwege hun sociale karakter te verdedigen vanuit welvaartseconomisch perspectief. Wel kunnen ook deze uitkeringen de inspanningsprikkel van gemeenten beperken, zoals het kader *effecten op gemeentelijke inspanningen* beargumenteert.

⁷⁴ Deze uitkering is dan wel een specifieke uitkering bij naam, maar vertoont niet alle kenmerken ervan. Gemeenten zijn namelijk vrij om eventuele overschotten op dit budget vrij te besteden. Daar staat tegenover dat ze eventuele tekorten zelf moeten opvangen als de uitkering kleiner is dan de bijstandsuitgaven.

Tabel 3.3 De specifieke uitkeringen in 2015 verstrekt aan gemeenten

Specifieke Uitkering	Huidige omvang	Nieuwe omvang
	euro per inwoner	
Gebundelde uitkering Participatiewet	334,18	334,18
Onderwijsachterstandenbeleid 2011-2015 (OAB)	21,48	21,48
Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (exclusief levensonderhoud beginnende zelfstandigen)	3,70	3,70
Educatiebudget	3,37	3,37
Seksualiteitscoördinatie- en hulpverlening + aanvullende curatieve soa-bestrijding	2,21	2,21
Regionale meld- en coördinatiecentra voortijdig schoolverlaten	1,93	1,93
Resterende vijf Specifieke uitkeringen niet onderdeel van nieuwe verdeling	1,64	0
Ministeriële regeling heroïnebehandeling	0,84	0,84
Totaal	369,34	367,71

Bron: BZK (2017).

Tabel 3.4 vat samen wat de overstap naar de basisvariant precies betekent voor de rijksuitkeringen in 2015. In totaal ontvangen inwoners ongeveer 1975 euro per persoon. Onder de nieuwe systematiek is dit ongeveer 1460 euro per inwoner. Deze daling van rijksuitkeringen aan gemeenten wordt bijna volledig gedreven door de lagere algemene uitkering, omdat bijna alle overige uitkeringen sociaal beleid financieren of compenseren voor externe effecten. Het kader *Rijksuitkeringen aan provincies* verkent de gevolgen van een welvaartseconomische benadering voor de rijksuitkeringen aan provincies.

Tabel 3.4 Verandering in omvang per type uitkering in 2015 samengevat

	Huidige omvang	Nieuwe omvang
	euro per inwoner	
Algemene uitkering	874	372
Integratie-uitkeringen	681	678
Decentralisatie-uitkeringen	53	44
Specifieke uitkeringen	369	368
Totaal	1977	1462

Rijksuitkeringen aan provincies

De welvaartseconomische benadering heeft niet alleen gevolgen voor de verdeling van geld uit het gemeentefonds, maar ook voor het provinciefonds. Dit kader verkent hoe die gevolgen eruit zouden kunnen zien.

Het provinciefonds bestaat uit een algemene uitkering, integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. In 2015 werd via dit fonds zo'n 66 euro per inwoner verdeeld, waarvan ongeveer 39 euro via de algemene uitkering en ongeveer 27 euro via decentralisatie-uitkeringen (a).

In tegenstelling tot gemeenten houden provincies zich nauwelijks bezig met sociaal beleid, maar des te meer met voorzieningen die aan alle inwoners ten goede komen, zoals het provinciale wegennet en ruimtelijke ordening. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de clusterindeling van de algemene uitkering (b) en in de decentralisatie-uitkeringen die provincies ontvangen. In de welvaartseconomische benadering komen verschillen in uitgaven aan dergelijke voorzieningen ten laste van lokale inwoners en worden ze niet verevend. Een kanttekening hierbij is dat provinciale taken spillovers kunnen hebben naar andere provincies. In sommige gevallen, zoals het beheer van uniek natuurgebied als de Waddeneilanden, zijn provinciale taken zelfs van landelijk belang. Verevening van uitgaven waarvan inwoners buiten de provincie die ze voor haar rekening neemt baat bij hebben past wel binnen een welvaartseconomische benadering. Een voorbeeld hiervan is de decentralisatie-uitkering Waddenfonds, die de provincies Friesland, Groningen en Noord-Holland ontvangen om de ecologische kwaliteit van het Waddengebied te bevorderen.

Momenteel daalt de hoogte van de algemene uitkering uit het provinciefonds met de opbrengsten uit de motorrijtuigenbelasting. Omdat deze belasting uiteindelijk betaald wordt door inwoners, past verevening van deze inkomstenbron niet binnen het welvaartseconomisch kader.

Tot slot kijken we naar de specifieke uitkeringen verstrekt aan provincies. Bijna het volledige bedrag dat provincies hiermee ontvangen komt op conto van de *Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer*. Provincies en de metropoolregio's rond Rotterdam/Den Haag en Amsterdam financieren hiermee de exploitatie van het regionaal openbaar vervoer en andere regionale projecten op het gebied van veiligheid en infrastructuur. De baten van dergelijke voorzieningen zullen vooral binnen regio's terecht komen en verevening van de uitgaven hieraan past daarom niet binnen het welvaartseconomisch afwegingskader.

(a) In het jaar 2015 bevatte het provinciefonds geen integratie-uitkeringen (decembercirculaire provinciefonds 2015).

(b) De algemene uitkering uit het provinciefonds bestaat uit de volgende clusters; bestuur; verkeer en vervoer; water en milieu; natuur en recreatie; economische zaken; volkshuisvesting en ruimtelijke ordening; en voorzieningen. Daarnaast wordt er in de verdelingssystematiek rekening gehouden met de regionale belastingcapaciteit via de motorrijtuigenbelasting.

3.4 Verandering in de verdeling van de algemene uitkering

In deze paragraaf beschrijven we hoe de in paragraaf 3.2 besproken welvaartseconomische manier van verevenen doorwerkt op de verdeling van de algemene uitkering over gemeenten. Om de verandering in de verdeling van de algemene uitkering zuiver in beeld te krijgen, gaan we er daarbij van uit dat de nieuwe manier van verevenen budgetneutraal wordt ingevoerd. Voor iedere gemeente wordt de algemene uitkering aangevuld met een vast bedrag per inwoner, zodat de huidige en de nieuwe manier van verevenen hetzelfde totaalbedrag verdelen.⁷⁵ Deze keuze past niet goed bij het welvaartseconomische perspectief. Hoofdstuk twee heeft immers laten zien dat lokale voorzieningen zich goed lenen voor financiering met lokale belastingen, mits gemeenten hiervoor de fiscale ruimte hebben. Zolang het gemeentelijke belastinggebied in Nederland niet wordt uitgebreid, ligt

⁷⁵ We kiezen voor een vast bedrag per inwoner, omdat de verdeling dan geen invloed heeft op de locatiekeuze van huishoudens.

budgetneutrale invoering van een nieuwe verdeling echter voor de hand. Zoals in hetzelfde hoofdstuk al aan de orde kwam gaat dit wel ten koste van de lokale afweging tussen nut en offer en de lokale verantwoording.

Bij een budgetneutrale invoering blijft de hoogte van de algemene uitkering voor de gemiddelde inwoner gelijk. De algemene uitkering die gemeenten ontvangen kan echter dalen of stijgen. Figuur 3.2 geeft aan dat er een aanzienlijke groep is voor wie de algemene uitkering in de basisvariant met meer dan honderd euro per inwoner daalt.⁷⁶ Daarnaast is er een beperktere groep waarvoor de uitkering beperkt daalt of zelfs stijgt. Voor de grootste groep gemeenten stijgt ze tussen de vijftig en honderd euro per persoon. De verandering is dus niet symmetrisch verdeeld.

Figuur 3.2 Veranderingen algemene uitkeringen scheef verdeeld



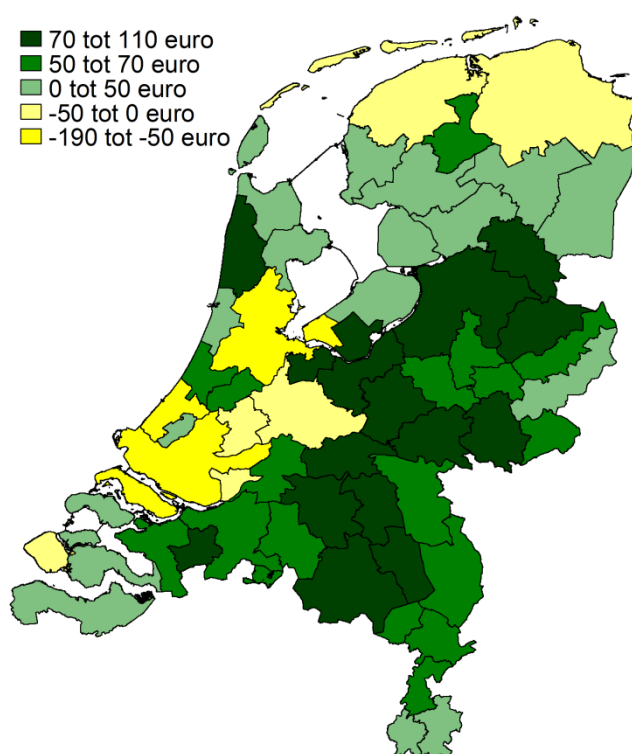
Figuur 3.3 brengt in kaart voor welke regio's dit geldt en tabel 3.5 toont de verandering in de algemene uitkering in tien G57-regio's. De vier grote steden, met uitzondering van Utrecht, gaan er meer dan honderd euro per persoon op achteruit. De regio Utrecht is iets beter af: zij gaat er minder dan vijftig euro per persoon op achteruit. Dit geldt ook voor enkele regio's in het noorden van het land en regio's tussen Utrecht en Rotterdam in. Voor alle andere regio's geldt dat zij een hogere algemene uitkering ontvangen als deze verdeeld wordt volgens de basisvariant. De gebieden die inleveren kennen ook een relatief hoog beroep op sociale voorzieningen zoals de bijstand, maar de clusters die hiervoor compenseren zijn in deze variant niet gewijzigd.

⁷⁶ Figuur 3.2 houdt door weging rekening met het aantal inwoners van regio's. De hoogte van de balken geeft daardoor het aandeel van de bevolking weer dat met de desbetreffende verandering geconfronteerd wordt. Hoewel er maar drie regio's meer dan 100 euro per inwoner op achteruit gaan, wonen hier relatief veel mensen.

Tabel 3.5 Verandering algemene uitkering voor 10 G57-regio's

G57-regio	Verandering algemene uitkering t.o.v. huidige verdeling
	euro per inwoner
Amsterdam	-188
Rotterdam	-112
Utrecht	-6
Groningen	-21
Eindhoven	72
Nijmegen	67
Zwolle	77
Leeuwarden	-26
Heerlen	36
Emmen	37

Figuur 3.3 Verandering algemene uitkering naar regio (euro per inwoner)

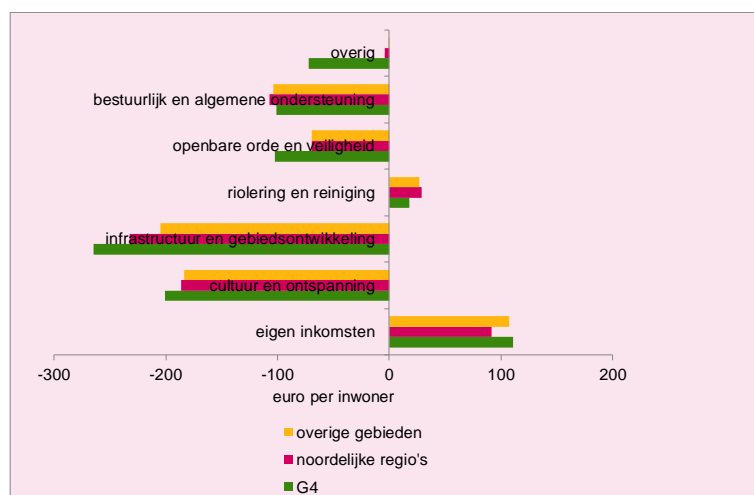


De algemene uitkering daalt dus fors in de grote steden en in noordelijke gebieden, terwijl de meeste andere gebieden juist profiteren. Hoe komt dit? Figuur 3.4 toont de verandering in algemene uitkering naar clusters voor de vier grote steden, voor acht noordelijke regio's en voor de overige gebieden.⁷⁷ De balken geven de verandering in het bedrag dat deze groepen van regio's ontvangen per cluster weer. De grote steden gaan er dus met name op achteruit door het afschaffen van het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* en het cluster *Overig*. Dit komt omdat dit laatste cluster aan elk van de vier grote steden een specifiek bedrag toekent. Het voordeel van de aanpassing van het cluster *Eigen inkomsten* is groter in

⁷⁷ De noordelijke G57-regio's zijn Assen, Drachten, Emmen, Groningen, Heerenveen, Hoogeveen, Leeuwarden en Meppel.

de vier grote steden, terwijl het afschaffen van het cluster *Bestuurlijke en algemene ondersteuning* tot een kleiner nadeel leidt. Gemeenten in noordelijke regio's profiteren het minst van de aanpassing van het cluster *Eigen inkomsten*, maar wel het meest van de afschaffing van het cluster *Reiniging en riolering*. Deze regio's gaan er toch sterk op achteruit doordat het afschaffen van het cluster *Infrastructuur en gebiedsontwikkeling* hen extra hard raakt. Voor geen enkel cluster geldt dat de regio's buiten de vier grote steden of de noordelijke gebieden het meest profiteren of het meest verliezen van aanpassing van de methodiek.

Figuur 3.4 Verandering algemene uitkering uitgesplitst naar regio en cluster



3.5 Gevoeligheid voor andere uitgangspunten

De basistoepassing van de welvaartseconomische benadering op de Nederlandse verveningssystematiek is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. In deze paragraaf verkennen we in hoeverre andere uitgangspunten tot een andere verdeling zouden leiden.

Zoals vermeld in paragraaf 3.2 zijn we bij het toepassen van het welvaartseconomisch kader op het gemeentefonds in eerste instantie van de clusterindeling uitgegaan. Omdat sommige clusters die sociaal beleid financieren kostenmaatstaven in zich hebben, worden gemeenten gecompenseerd voor kostenverschillen voor sociale voorzieningen. Hoofdstuk 2 geeft aan dat dit binnen een welvaartseconomische benadering past als er maatschappelijke behoefte is aan een gelijk niveau van, of gelijke toegang tot deze voorzieningen. Omdat dit niet vaststaat, bekijken we hoe de verdeling van de algemene uitkering verandert als de clusterindeling losgelaten wordt en alleen maatstaven die betrekking hebben op de sociaaleconomische compositie van een gemeente verevend worden.

Daarnaast geeft hoofdstuk 2 aan dat lokale voorzieningen ook binnen een welvaartseconomische benadering verevend worden als er maatschappelijke behoefte is aan een gelijk niveau van, of gelijke toegang tot deze voorzieningen. Dit zou bijvoorbeeld goed het geval kunnen zijn voor het cluster *Openbare orde en veiligheid*. Daarnaast voeren

gemeenten taken uit waarvan de baten bij andere gemeenten of het Rijk terecht komen. Verevening conform de welvaartseconomie houdt in dat gemeenten gecompenseerd moeten worden voor deze weglekkende baten, anders zal het niveau van lokale voorzieningen te laag blijven. Omdat het weglekken van baten beperkt is, zeker op het niveau van de G57 regio's, bekijken we een variant van verevening waarin het cluster *Openbare orde en veiligheid* wel verevend wordt.

Hoofdstuk 2 heeft laten zien dat het niet doelmatig is bronbelastingen te verevenen als de eigenaren van de bron profiteren van de uitgaven die gemeenten hiermee doen. Deze aanname lijkt op te gaan voor de ozb over woningen, maar voor de ozb geheven over andere onroerende goederen is dit niet evident. Daarom bekijken we een derde en vierde variant. De derde variant verevent de belastinggrondslag voor deze onroerende goederen niet, terwijl de vierde variant deze belastinggrondslag volledig verevent. Deze varianten wijken af van de basisvariant, omdat de belastinggrondslag voor het andere onroerend goed dan woningen daar gelijk is aan 70 procent van de vastgoedwaarde (net zoals in de huidige systematiek).

Naast de basisvariant uit paragraaf 3.2 en 3.4 bekijken we dus nog vier andere varianten. Tabel 3.6 geeft aan hoe groot de verandering in de algemene uitkering is als de huidige manier om het gemeentefonds te verdelen plaats maakt voor een verdeling conform deze varianten. Zo toont zij naast de minimale en maximale verandering in algemene uitkering ook de mediane verandering en de verandering van het 25^{ste} en 75^{ste} percentiel. Hierbij is rekening gehouden met verschillen in grootte tussen G57-regio's. Het is opvallend dat de methode gebaseerd op individuele maatstaven nagenoeg dezelfde verdeling oplevert als de op clusters gebaseerde basisvariant. Dit geeft aan dat de clusters die sociale voorzieningen financieren voornamelijk bestaan uit maatstaven die betrekking hebben op de sociaaleconomische compositie van gemeenten. De invloed van kostenverschillen binnen deze clusters is dus beperkt.

De variant die ook het cluster *Openbare orde en veiligheid* verevent, wijkt van alle doorberekende varianten het meest af van de basisvariant. Toch zijn beide verdelingen sterk gecorreleerd: de correlatiecoëfficiënt is meer dan 98 procent. Gemeenten die er in de basisvariant op voor- of achteruit gaan, doen dat dus ook als het cluster *Openbare orde en veiligheid* wel gefinancierd wordt. Wel is de spreiding kleiner. Zo ligt de grootste negatieve verandering van de algemene uitkering meer dan 40 euro boven die van de basisvariant, terwijl de grootste positieve verandering meer dan 10 euro eronder ligt. De daling van het maximum lijkt tegenstrijdig, omdat met de financiering van het cluster *Openbare orde en veiligheid* het totale bedrag dat verevend wordt, stijgt. Echter, hierdoor daalt ook het bedrag per inwoner dat gemeenten ontvangen via het budgetneutraal invoeren. Er zijn gemeenten voor wie deze daling groter is dan de uitgaven binnen het cluster *Openbare orde en veiligheid*.

Tot slot bekijken we het effect van het niet, of juist volledig verevenen van ozb over de onroerende goederen die geen woning zijn. Slechts één van de getoonde punten in de verdeling wijkt meer dan 10 euro af van de basisvariant. Het niet verevenen van de belastingbasis van dit type onroerend goed vermindert de spreiding enigszins, terwijl het volledig verevenen deze doet toenemen. Gemeenten die profiteren of verliezen onder de

basisvariant doen dit echter ook bij deze varianten, wat de correlatiecoëfficiënten van meer dan 99 procent illustreren. Kortom: de verandering in de verdeling door van een welvaartseconomische benadering uit te gaan blijkt niet erg gevoelig voor de hier onderzochte uitgangspunten.

Tabel 3.6 Verdeling robuust voor andere invulling van de welvaartseconomische principes

Verdeling van verandering in de algemene uitkering na uitwerking van:

	Min.	25ste percentiel	Mediaan	75ste percentiel	Max.	Correlatie met basisvariant
Basisvariant	-188	29	59	71	106	1
Maatstaven methode	-189	22	56	70	103	0,997
Vereven cluster OOV	-146	13	43	58	92	0,982
Woningwaarde commercieel vastgoed 0 procent grondslag	-172	24	53	65	100	0,994
Woningwaarde commercieel vastgoed 100 procent grondslag	-195	30	59	73	109	0,999

De belangrijkste vijf conclusies van dit hoofdstuk

- Een welvaartseconomische benadering van verevening hoeft niet te leiden tot grote verschillen met de huidige verdeling van rijksuitkeringen aan gemeenten. Een basisvariant, die voorzieningen buiten het sociaal domein niet meer verevent, verdeelt ongeveer drie kwart op dezelfde manier.
- Het verschil ontstaat vooral in de verdeling van de algemene uitkering. De basisvariant slaat meer dan de helft van deze middelen om naar een vast bedrag per inwoner.
- De algemene uitkering daalt in deze variant het meest in de vier grote steden. Dit komt vooral door het afschaffen van de clusters *Overig* en *Infrastructuur en ontwikkeling*.
- De algemene uitkering daalt ook sterk in regio's in het noorden van het land. Dit komt omdat zij relatief weinig profiteren van het niet langer verevenen van de grondslag van de OZB op woningen.
- Er zijn ook andere manieren om de welvaartseconomische benadering toe te passen. Een aantal door ons onderzochte varianten leiden tot bijna dezelfde verdeling.

4 Landelijke belastingen en subsidies

4.1 De rol van landelijke belastingen en subsidies

Net als verevening beïnvloeden landelijke belastingen en subsidies de locatiekeuze van huishoudens. Zo verkleint de landelijke inkomstenbelasting het voordeel om een baan te accepteren op een plek waar lonen hoog zijn en leidt een landelijke subsidie op wonen tot meer nieuwbouw op dure plekken. Verevening tussen gemeenten is een mogelijk instrument om deze verstoringen te ondervangen.

In Canada en de Verenigde Staten zijn de verstoringen van landelijke belastingen en subsidies op de keuze van een woonplaats substantieel.⁷⁸ Het is niet duidelijk of dit ook geldt voor Nederland, omdat de regionale verschillen in productiviteit hier veel kleiner zijn. In dit hoofdstuk bestuderen we daarom hoe landelijke belastingen en subsidies Nederlanders prikkelen om op bepaalde plekken te wonen. Bij landelijke belastingen richten wij ons daarbij op de invloed van de inkomstenbelasting.⁷⁹ Bij subsidies kijken we specifiek naar de invloed van de fiscale behandeling van de eigen woning, de baten van huurregulering van sociale huurwoningen en huurtoeslag.⁸⁰

Dit hoofdstuk gaat ook in op beleidsinstrumenten die de verstoring van locatiekeuze door landelijke belastingen en subsidies kunnen verhelpen. De focus is hierbij de aanpassing van de vereveningssystematiek. Deze zetten we vervolgens af tegen de aanpassing die volgt uit de welvaartseconomische benadering in het vorige hoofdstuk. Hierbij is het belangrijk op te merken dat de aandacht voor dit onderwerp in de economische literatuur betrekkelijk recent is en dat aanbevelingen die hieruit volgen nog nergens expliciet in praktijk zijn gebracht. Invoering is ook niet zonder haken of ogen, zoals de volgende paragraaf laat zien. Dit vraagt om enige terughoudendheid. Bovendien veronderstellen we dat andere Rijksuitgaven ruimtelijk neutraal zijn. Voor zover extra belastingen en extra Rijksuitgaven elkaar in evenwicht houden, is aanpassing van de vereveningssystematiek niet nodig. Dit hoofdstuk moet daarom vooral gelezen worden als een verkenning.

4.2 Invloed op de locatiekeuze en mogelijke oplossingen

Landelijke belastingen

De Nederlandse inkomstenbelasting herverdeelt inkomens van rijk naar arm. Belastingen op inkomen maken werken echter minder aantrekkelijk. Daarnaast hebben zij een negatieve invloed op andere keuzen die samenhangen met het verdiende inkomen, zoals die voor een opleiding of voor een bepaalde baan. Recent economisch onderzoek laat zien dat de

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Albouy (2009), Albouy (2012), en Eeckhout en Guner (2015).

⁷⁹ Hierbij gaat het om de inkomstenbelasting inclusief sociale premies voor werknemers. Het werkgeversdeel en andere belastingen en uitkeringen blijven in dit hoofdstuk dus buiten beschouwing.

⁸⁰ De verhuurdersheffing laten we buiten beschouwing.

inkomstenbelasting daarnaast ook invloed kan hebben op de plaats waar mensen werken en – gegeven de beperkte afstand die ze dagelijks naar hun werk afleggen – waar ze wonen.

Op locaties waar de productiviteit hoog is verdienen werknemers een hoger inkomen en betalen ze dus – bij een gelijk marginaal belastingtarief – meer belasting dan werknemers met dezelfde verdien capaciteit op minder productieve locaties.⁸¹ Dit verkleint de prikkel om een baan te accepteren op een plek waar de productiviteit hoog is, want dit leidt immers ook tot een hogere belastingaanslag. Hierdoor zullen mensen bijvoorbeeld minder geneigd zijn lange reistijden te accepteren en zullen ze minder verhuizen naar productieve regio's. Dit leidt ertoe dat er op productieve plekken minder clustering van banen plaatsvindt dan optimaal is. De mate waarin hangt onder meer af van het belastingtarief en de verschillen in productiviteit tussen locaties.

Productiviteitsverschillen tussen regio's zijn in belangrijke mate het gevolg van agglomeratievoordelen: werknemers zijn productiever op plekken waar veel banen samenklonteren.⁸² De geografische verschillen in betaalde inkomstenbelasting die hierdoor ontstaan leiden tot een vorm van verevening. Werknemers op productieve locaties betalen immers meer belasting aan het Rijk, dat daarmee een deel van de agglomeratievoordelen naar zich toehaalt. Ook hierdoor bereiken productieve steden hun optimale schaal niet. Hoofdstuk 2 heeft immers laten zien dat hiervoor de voordelen van agglomeratie aan lokale werknemers ten goede moeten komen. Als er minder mensen in productieve steden werken en meer in minder productieve steden daalt het bruto binnenlands product – hoofdstuk 5 verkent de omvang van dit effect. Dit hoofdstuk behandelt ook de aanbodkant van de woningmarkt, die de omvang van de verstoring bepaalt. Immers, niet alleen rijksuitkeringen aan gemeenten, maar ook lokale verschillen in lonen, belastingen en subsidies komen terecht in woningprijzen. Dit beïnvloedt de ruimtelijke spreiding van de bevolking voor zover het woningaanbod hierop reageert.

Er zijn meerdere manieren om deze verstoring door de landelijke inkomstenbelasting te beperken. Het Rijk kan de extra afdracht aan belasting als gevolg van productiviteitsverschillen via de verdeling van de algemene uitkering aan gemeenten teruggeven. Productieve steden ontvangen dan een hogere uitkering, die de extra belastingafdracht van hun inwoners volledig compenseert. Als deze steden deze uitkering doorgeven aan hun inwoners in de vorm van extra voorzieningen of lagere lokale belastingen verdwijnt de invloed van inkomstenbelasting op woonlocatie. De extra uitkering maakt productieve regio's immers aantrekkelijker om te wonen.

Hoewel er in deze oplossing meer geld gaat naar gebieden met hogere lonen, hoeft dit niet ten koste te gaan van het herverdelende karakter van de inkomstenbelasting. Vanwege kapitalisatie van de verandering in de algemene uitkering in woningprijzen zijn het vooral de

⁸¹ De relatie tussen productiviteit en inkomen hangt onder andere af van de manier waarop loononderhandelingen plaatsvinden en zal in de private sector sterker zijn dan voor de overheid. Hier houden we in deze verkennende analyse geen rekening mee.

⁸² Zie bijvoorbeeld Combes en Gobillon (2015) voor een recent overzicht van de empirische literatuur en Groot *et al.* (2014) voor een schatting voor Nederland.

lokale vastgoedeigenaren die uiteindelijk profiteren. Voor nieuwkomers en huurders betekent minder belasting op productieve plekken dan dunder wonen, zodat ze niet beter af zijn dan mensen met vergelijkbare kenmerken op minder productieve plekken. In hoofdstuk 2 zagen we al dat verevening vanwege kapitalisatie geen effectief herverdelingsinstrument is en dezelfde redenering geldt dus ook in omgekeerde richting – als rijke gemeenten meer geld krijgen. Op de korte termijn en bij onvolledige kapitalisatie kunnen herverdeeffecten wel een rol spelen.

Een belangrijker kanttekening is misschien dat ruimtelijke verschillen in productiviteit niet voor iedereen gelijk zijn. Kenniswerkers ondervinden bijvoorbeeld meer voordeel van de clustering van banen dan schoonmakers. Ook is de extra belastingafdracht op productieve locaties groter voor mensen met een hoger inkomen. Om de verstoring van de verhuisbeslissing helemaal teniet te doen moet dit allemaal in uitkeringen aan individuele personen worden verdisconteerd. Dit gebeurt niet bij verevening door uitkeringen aan steden, tenzij steden dit vervolgens helemaal door zouden vertalen in uitkeringen aan hun inwoners. Daarnaast is het in de praktijk natuurlijk niet mogelijk om voor iedereen afzonderlijk het effect van de werklocatie op de productiviteit vast te stellen. Zelfs voor brede categorieën van werknemers is het al lastig om de bijdragen van persoonlijke eigenschappen en locatiekenmerken – locatiegebonden productiviteit versus persoonsgebonden productiviteit – empirisch uiteen te rafelen.

Een laatste kanttekening is dat gemeenten de uitkering kunnen besteden aan voorzieningen of belastingverlagingen voor hun inwoners, terwijl de verstoring van de locatiekeuze ontstaat op werklocaties. In dit hoofdstuk werken we hier omheen door te kijken naar G57-regio's, zodat woon- en werkregio meestal samenvallen.⁸³ Bij uitkeringen aan gemeenten kan dit probleem worden opgelost door deze te baseren op het gemiddelde van de extra belasting die hun inwoners betalen op de locaties waar ze werken. Dit komt neer op een gewogen gemiddelde van de extra belastingafdracht door productiviteitseffecten in de eigen gemeente en in omliggende gemeenten.

Hoewel de focus van dit boek op verevening ligt, zijn er ook studies die de oplossing zoeken in aanpassing van de landelijke inkomstenbelasting.⁸⁴ Als het effect van de werklocatie op de productiviteit bekend is, kan de belasting hierop worden verrekend met het te betalen bedrag. Een alternatief is aanpassing van de marginale belastingtarieven op basis van een inschatting van de lokale productiviteit.⁸⁵ Dit omzeilt het hierboven besproken probleem dat woon- en werklocatie niet samenvallen. Ook de praktische toepassing van deze oplossing wordt belemmerd doordat de effecten van locatie en persoonlijke kenmerken lastig uiteen te rafelen zijn. Bovendien wordt het belastingsysteem hiermee al snel complex. In de praktijk is er dan ook nog geen ervaring met deze oplossing opgedaan.

⁸³ Hiermee negeren we wel verschillen in productiviteit binnen G57-regio's. Bovendien is deze regionale indeling slechts een benadering van gesloten arbeidsmarktregio's en er is natuurlijk sprake van enige pendel tussen G57-regio's. Dit geldt vooral voor hoogopgeleiden, die gemiddeld genomen verder van hun werk wonen.

⁸⁴ Zie Eeckhout en Guner (2015) en Kessing, Lipatov en Zoubek (2015).

⁸⁵ De literatuur verkent daarnaast het aanpassen van de progressiviteit van de inkomstenbelasting, zodat het marginale tarief in gebieden waar het inkomen hoog is lager wordt. De locatiekeuze van mensen voor wie het tarief hetzelfde blijft – in de Nederlandse context waarschijnlijk een grote groep – wordt dan nog steeds door landelijke belastingen beïnvloed.

Een constructie die in veel landen voorkomt, is dat gemeenten aanspraak maken op een deel van de inkomstenbelasting.⁸⁶ Dit adresseert de verstoring door landelijke inkomstenbelasting gedeeltelijk. Productieve gemeenten delen dan immers meer in deze inkomsten dan minder productieve gemeenten. Het delen van de opbrengsten uit de inkomstenbelasting houdt echter geen rekening met de oorzaak van verschillen in belastbaar inkomen, waardoor productieve gemeenten te veel geld krijgen als kundige mensen in productieve plaatsen wonen. Dit geeft gemeenten een prikkel om mensen met een hoge productiviteit aan te trekken en mensen met een lage productiviteit te weren.⁸⁷ Verevening kan dit effect beperken.

Subsidie op wonen

Subsidies op wonen kunnen het versturende effect van de landelijke inkomstenbelasting deels ongedaan maken. Immers, op productieve plekken zijn woningprijzen vaak hoger, waardoor inwoners niet alleen meer belasting betalen, maar ook voor een vergelijkbare woning meer woonsubsidie ontvangen.

De relatie tussen productiviteit en woningprijzen is echter niet een-op-een. In sommige steden zijn woningprijzen hoger dan hun productiviteitsvoordeel rechtvaardigt, vanwege een aantrekkelijk aanbod van voorzieningen. Dergelijke 'consumentensteden' hebben relatief veel voordeel van een woonsubsidie. Het omgekeerde geldt voor steden die het vooral van hun productiviteitsvoordeel moeten hebben, maar waar het verder relatief onaantrekkelijk is om te wonen.⁸⁸ In paragraaf 4.4 gaan we na in hoeverre woonsubsidies in Nederlandse steden compenseren voor de extra afgedragen inkomstenbelasting.

Een kanttekening hierbij is wel dat de mate waarin woonsubsidies het versturende effect van de landelijke inkomstenbelasting compenseren ook afhangt van waar binnen de regio ruimte is voor nieuwbouw. Dit vergt enige uitleg.

Zoals al eerder aan de orde kwam slaan ruimtelijke verschillen in uitkeringen, belastingen of subsidies neer in woningprijzen. Extra geld voor een gemeente betekent dat woningprijzen stijgen, zodat nieuwe inwoners van de gemeente hier per saldo niet van profiteren. Bij een gegeven woningvoorraad is er dan geen verstoring van de locatiekeuze. De verstoring ontstaat doordat de verandering in woningprijzen invloed heeft op nieuwbouw. Als woningprijzen door een subsidie stijgen, neemt de rentabiliteit van nieuwbouw immers toe. Langs dit kanaal zorgt de subsidie op wonen er voor dat regio's die veel woonsubsidie ontvangen te groot worden.⁸⁹

Dit verhaal gaat echter niet op als er alleen gebouwd wordt aan de stadsrand, waar het verschil in de waarde van grond met en zonder bebouwing overeen komt met de

⁸⁶ Dit gebeurt bijvoorbeeld in de Scandinavische landen en in Zwitserland. Tot de introductie van de (tweede) Financiële Verhoudingswet in 1929 hieven gemeenten in Nederland ook belasting op inkomen.

⁸⁷ Deze prikkel is er ook, zij het minder sterk, als het Rijk de extra afdracht aan inkomstenbelasting die het gevolg is van productiviteitsverschillen verevent.

⁸⁸ Zie Albouy (2009).

⁸⁹ Met 'te groot' ('te klein') bedoelen we in dit verband groter (kleiner) dan de omvang die de nationale welvaart maximaliseert.

ontwikkelkosten.⁹⁰ In dat geval verschilt de grondprijs op bouwlocaties aan de stadsrand namelijk niet tussen regio's en heeft een proportionele subsidie op woonlasten dus ook in elke regio dezelfde omvang. Hierdoor wordt de keuze om in elke regio te bouwen ook niet verstoord en vindt er in regio's met hoge woonlasten niet te veel nieuwbouw plaats.⁹¹

Het belang van deze kanttekening voor de praktijk is een open vraag. Er wordt namelijk wel degelijk binnen steden gebouwd en zijn er ook locaties aan de stadsrand waar nieuwbouw meer oplevert dan het kost, maar waar er toch voor wordt gekozen om het gebied open te houden. Een woonsubsidie heeft dan toch een versturende werking op de bouwbeslissing en kan hiermee de versturende werking van de landelijke inkomstenbelasting deels ongedaan maken – zij het misschien minder sterk dan in sommige studies wordt aangenomen.⁹²

Een tweede kanttekening betreft de mate waarin de huurregulering van sociale huurwoningen en huurtoeslag de locatiekeuze beïnvloeden. Voor mensen die toegang hebben tot de sociale sector maakt dit beleid wonen in gebieden met een hoge woningprijs aantrekkelijk, doordat het verschil tussen huren in de gereguleerde sector en marktconforme huren hier relatief groot is. De vraag naar sociale huurwoningen zal hierdoor stijgen, waardoor wachtlijsten langer zullen worden.⁹³ Als woningcorporaties de keuze om bij te bouwen baseren op deze wachtlijsten, dan verstoren huurregulering en -toeslag hierdoor het lokale aanbod aan sociale huurwoningen.⁹⁴ In de praktijk kunnen andere afwegingen de invloed van huurregulering en -toeslag op de locatiekeuze van huishoudens temperen.

4.3 Regionale verschillen in netto lonen

Een uniforme inkomstenbelasting kan substantiële invloed hebben op de keuze voor een woonplaats.⁹⁵ Het is echter niet duidelijk hoe groot deze invloed is voor Nederland. Deze hangt immers af van het marginale belastingtarief en de regionale verschillen in productiviteit. In internationaal perspectief zijn de productiviteitsverschillen in Nederland gering.

We gebruiken de productiviteitsverschillen tussen gemeenten die tot uiting komen in het bruto loon van werknemers in de periode 2000 - 2005.⁹⁶ Deze verschillen zijn gecorrigeerd

⁹⁰ Dit patroon ontstaat bijvoorbeeld in een gestileerde stedelijk economische benadering, zie De Groot et al. (2010).

⁹¹ Er ontstaat wel een verstoring als gemeenten de hogere woningprijzen als gevolg van de subsidie substantieel belasten en deze gebruiken om lokale voorzieningen aan te bieden. In feite wordt het voorzieningenaanbod binnen de gemeente dan deels betaald uit de Rijkssubsidie op grond, wat gemeenten met hoge grondprijzen aantrekkelijker maakt. Deze verstoring ontstaat echter alleen als steden deze hulpbron afroemen, waardoor inwoners meer voorzieningen krijgen dan waarvoor ze betalen, dit ten koste van de grondeigenaren. Zoals besproken in hoofdstuk 2 wijst volledige kapitalisatie van vrij besteedbare uitkeringen er echter op dat deze situatie niet van toepassing is.

⁹² Albouy (2009) gaat bijvoorbeeld aan dit punt voorbij, maar hij kijkt naar een hoger ruimtelijk schaalniveau. Voor dit niveau is de stedelijk economische benadering minder relevant.

⁹³ Van Ommeren en Van der Vlist (2016) vinden bewijs dat de lengte van wachtlijsten voor sociale huurwoningen toeneemt met de woningwaarde.

⁹⁴ Woningbouwcorporaties maken verlies op de bouw van sociale huurwoningen (Van Leuvensteijn en Shestalova, 2006). Woningcorporaties hebben dus een prikkel om te bouwen in gemeenten met lagere grondprijzen. De verhuurdersheffing vergroot deze prikkel. Daarnaast kunnen sociale huurwoningen de prijzen van koopwoningen opdrijven. Hiermee houden we geen rekening.

⁹⁵ Albouy (2009).

⁹⁶ Deze zijn geschat door Groot, De Groot en Smit (2014).

voor karakteristieken van werknemers, zoals leeftijd, geslacht, de industrie waarin iemand werkzaam is. De gebruikte loonverschillen zijn daarmee het resultaat van locatie en dus niet van karakteristieken van werknemers. Echter, niet alle kenmerken van werknemers die van invloed zijn op het loon zijn geobserveerd. Talent wordt bijvoorbeeld niet gemeten, terwijl er sterk bewijs is dat getalenteerde werknemers in gemeenten wonen waar de productiviteit van nature al hoog is.⁹⁷ Een gedeelte van het effect van talent kan daarom toegeschreven zijn aan de productiviteit van gemeenten. Als dit zo is, overschatten wij de invloed van nationale belastingen op de plek waar iemand woont.

Inkomensafhankelijke regelingen, zoals de inkomstenbelasting, beïnvloeden iemands woonplaats, omdat deze de beloning om voor een baan te verhuizen vanuit een andere regio verkleinen. Hier gaan we ervan uit dat mensen wonen en werken in dezelfde plaats, al is dat door pendel natuurlijk niet noodzakelijk. Wij houden rekening met deze pendel door Nederland op te delen in de G57-regio's die ook zijn gebruikt in hoofdstuk 3. Hierbinnen vindt ook het merendeel van het woon-werkverkeer plaats. We vertalen de loonverschillen voor gemeenten naar G57-regio's. Dit doen we door de gemeentelijke productiviteitsverschillen te wegen naar het aantal inwoners van de gemeente in 2005.

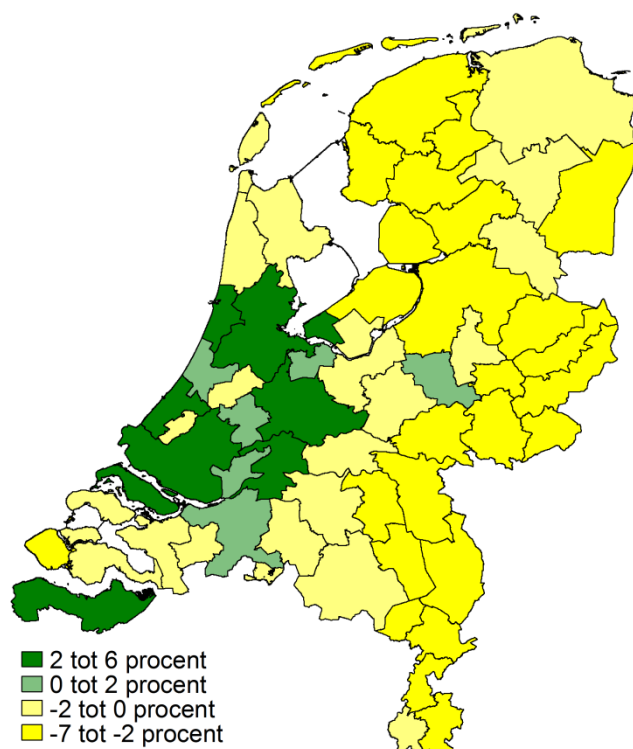
Tabel 4.1 laat zien dat het loon in Amsterdam ongeveer 5,2 procent hoger is dan het (gewogen) landelijk gemiddelde. Hierbij is dus gecorrigeerd voor geobserveerde verschillen tussen werknemers en voor die tussen banen. Het loon in de G57-regio met de laagste productiviteit, Noordoostpolder, ligt ongeveer 6 procent lager dan het gemiddelde. Figuur 4.1 toont dat de meest productieve G57-regio's zich in de Randstad bevinden, terwijl G57-regio's met een lage productiviteit aan de grens en in het noorden van Nederland liggen. Er is een sterk verband tussen de productiviteit van een gebied en haar dichtheid. Een stijging van de omgevingsadressendichtheid met 10 procent gaat gepaard met een stijging van de productiviteit met 6 procent.

Tabel 4.1 Loonverschillen tussen G57-regio's ongeveer 10 procent

	Relatief loonverschil t.o.v. het gemiddelde		
	2000 - 2005 (in %)	Vóór belasting (a)	Extra belastingafdracht (a, b)
Meest productieve G57-regio's			
Amsterdam	5,2	962	404
Den Haag	4,7	870	365
Rotterdam	2,6	481	202
Gorinchem	2,5	463	194
Haarlem	2,5	463	194
Minst productieve G57-regio's			
Heerenveen	-4,6	-851	-357
Venlo	-4,9	-906	-381
Smallingerland	-5,0	-925	-388
Sneek	-5,7	-1054	-443
Noordoostpolder	-6,4	-1184	-497
(a) Gebaseerd op het gemiddeld inkomen uit arbeid per inwoner in 2013 (18.500 euro per jaar).			
(b) Cijfers gebaseerd op een marginaal belastingtarief van 42 procent.			

⁹⁷ Zie Combes et al. (2008). De literatuur spreekt van 'iemands mogelijkheden' (*ability*).

Figuur 4.1 Productiviteit G57-regio's ten opzichte van het gemiddelde



De gemiddelde locatiegebonden productiviteit in Nederland, gewogen naar inwonertal, is nagenoeg gelijk aan de productiviteit van de G57-regio Tiel. Hoe groot is nu de prikkel om een baan in Tiel op te zeggen en in Amsterdam te gaan wonen en werken? Dit hangt af van de productiviteit en het marginale belastingtarief. Het gemiddeld inkomen uit arbeid is ongeveer 18.500 euro per inwoner.⁹⁸ Op basis van de schattingen uit tabel 4.1 zou iemand die in Tiel dit bedrag verdient in Amsterdam dus bruto 962 euro meer verdienen.⁹⁹ Bij een marginaal belastingtarief van 42% stijgt de belastingafdracht echter met 404 euro. Door naar Amsterdam te verhuizen zou hij in dit getallenvoorbeeld dus netto 558 euro meer gaan verdienen en geen 962 euro. De prikkel om een baan te accepteren in een G57-regio met hoge lonen wordt door het marginale belastingtarief dus fors kleiner. Hetzelfde geldt voor de negatieve prikkel om te verhuizen van Tiel naar de regio Noordoostpolder. Het geschatte loonverlies van 1184 euro per jaar wordt door een daling van de belastingafdracht met 497 euro bijna gehalveerd tot 687 euro per jaar. Hierdoor zullen er op de lange termijn te weinig mensen in Amsterdam wonen en te veel in Noordoostpolder.¹⁰⁰

Door de positieve relatie tussen productiviteit en dichtheid zorgt de inkomstenbelasting voor een grotere negatieve prikkel in met name dichtbevolkte gebieden. De bivariate

⁹⁸ Volgens het CBS was het totale inkomen uit arbeid 311 miljard euro in 2013. Delen door 16,8 miljoen mensen geeft ongeveer 18.500 euro per inwoner. We drukken bedragen uit in euro per inwoner om uitkomsten te kunnen vergelijken met de resultaten uit hoofdstuk 3.

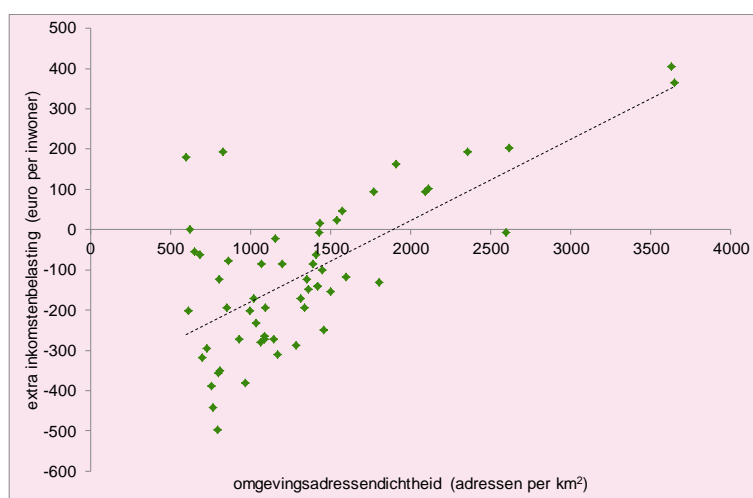
⁹⁹ Omwille van de vergelijkbaarheid met hoofdstuk 3 kijken we in dit rekenvoorbeeld naar de gemiddelde inwoner in een regio met een gemiddelde locatiegebonden productiviteit. Het loon van de gemiddelde werknemer is natuurlijk beduidend hoger, vanwege het aanzienlijke aandeel van de bevolking dat geen inkomen uit arbeid verdient.

¹⁰⁰ Deze getallen zijn gebaseerd op een belastingtarief van 42 procent. Indien het werkelijke tarief 36,55 procent is, is de extra belastingafdracht 87 procent van de bedragen uit tabel 4.1. Bij een tarief van 52 procent is de belastingafdracht 124 procent van de vermelde bedragen.

regressielijn in figuur 4.2 laat zien dat een toename van de omgevingsdichtheid met 100 woningen per vierkante kilometer leidt tot een stijging van de extra belastingafdracht met twintig euro per inwoner. De inkomstenbelasting benadeelt dus dichtbevolkte, productieve gebieden ten opzichte van dunbevolkte en minder productieve gebieden.

Het uniforme karakter van de inkomstenbelasting prikkelt werknemers dus om zich te vestigen in minder-productieve gebieden. Deze verstoring is in Nederland veel kleiner dan in de Verenigde Staten. Daar betalen werknemers in bovengemiddeld productieve regio's 27 procent meer belasting dan vergelijkbare werknemers in de overige regio's. In Nederland is dit ongeveer 5 procent. Echter, de verstoring van de inkomstenbelasting in Nederland is groot vergeleken met de herverdeeleffecten die ontstaan door invoering van de basisvariant die in het vorige hoofdstuk is ontwikkeld. In paragraaf 4.5 gaan we hier dieper op in.

Figuur 4.2 Extra belastingafdracht hoger in dichtbevolkte regio's



4.4 Regionale verschillen in de subsidie op wonen

De literatuur biedt geen uitsluitsel of en hoe de subsidie op wonen invloed heeft op de keuze voor een woonplaats. Daarom schatten we een bovengrens van de mate waarin woonsubsidie de verstoring van de inkomstenbelasting op deze locatiekeuze compenseert. Eerst berekenen we de grootte van de subsidie op wonen in iedere G57-regio. Vervolgens zetten we deze af tegen de extra inkomstenbelasting die mensen betalen omdat de productiviteit in de regio waarin ze werken afwijkt van het landelijk gemiddelde.

De subsidie op wonen is anders voor bewoners van eigen woningen dan voor huurders.¹⁰¹ Eigenaar-bewoners ontvangen immers hypotheekrenteaftrek, maar betalen ook extra of hogere belastingen: eigenwoningforfait, vermogensbelasting en overdrachtsbelasting.¹⁰² In het kader *Subsidie op wonen voor huiseigenaren* lichten we deze componenten toe. Omdat

¹⁰¹ In het vervolg refereren we naar eigenaar-bewoners van koopwoningen als bewoners van koopwoningen.

¹⁰² Het fiscaal voordeel per huishouden is verrekend tot voordeel per inwoner door gebruik te maken van de gemiddelde huishoudgrootte voor eigenaar-bewoners.

deze fiscale regelingen afhangen van de woningwaarde of de uitstaande hypotheekschuld, zijn er regionale verschillen in de subsidie op wonen.

De subsidie op wonen verschilt tussen huurders van sociale en die van private huurwoningen. We beschouwen een woning als een sociale huurwoning als de huur lager is dan de huurgrens waarboven de woning geliberaliseerd kan worden. Omdat de huur van deze woningen volgt uit het woningwaarderingstelsel, hangt de hoogte ervan nauwelijks af van de locatie.¹⁰³ Huren van private huurwoningen verschillen wel sterk per regio, zodat bewoners van sociale huurwoningen in gebieden met de hoogste woningprijzen het meest profiteren van huurregulering. Daarnaast bestaat er een inkomensafhankelijke huurtoeslag voor bewoners van sociale huurwoningen. De totale subsidie op wonen voor deze groep definiëren we als het verschil tussen de markthuur van een sociale huurwoning en de huur die de bewoner betaalt (na eventuele aftrek van huurtoeslag).¹⁰⁴ Ten slotte is het huurvoordeel per huishouden om te rekenen tot een bedrag per inwoner met behulp van de gemiddelde omvang van een huishouden in sociale huurwoningen.

Subsidie op wonen voor huiseigenaren

De subsidie op wonen voor huiseigenaren loopt via de fiscale behandeling van de eigen woning. Dit gebeurt via vier kanalen, waarvan hypotheekrenteaftrek de belangrijkste is.

Hypotheekrenteaftrek

Eigenaar-bewoners kunnen hun hypotheekrente aftrekken in box 1. In gebieden met hoge woningprijzen zullen hypotheekrenteaftrekken hoger zijn, en dus profiteren huiseigenaren hier meer dan in gebieden met lage woningprijzen.

Eigenwoningforfait

De eigen woning is een bron van vermogen waaruit bezitters inkomsten kunnen genereren (bij eigenaar-bewoners in de vorm van uitgespaarde huur). Dit inkomen wordt forfaitair belast in box 1. Eigenaren-bewoners in gebieden met hoge woningprijzen betalen dus een hoger eigenwoningforfait. De Wet Hillen voorziet erin dat het eigenwoningforfait nooit hoger ligt dan het voordeel uit de hypotheekrenteaftrek.

Box 3-belasting

In box 3 wordt belasting geheven over (forfaitair) inkomen uit vermogen. De waarde van de eigen woning wordt echter niet belast in box 3 maar in box 1. Dit levert huiseigenaren een voordeel op. Dit voordeel is groter in gebieden waar woningprijzen hoog zijn, omdat daar het vermogen uit de eigen woning hoger is.

Overdrachtsbelasting

Bij aanschaf van een woning betalen eigenaren een overdrachtsbelasting. Deze eenmalige belasting is hoger in gebieden met hogere woningprijzen. We zetten deze op 2% van de WOZ-waarde voor huishoudens die in 2011 verhuisd zijn.

We gebruiken de gegevens van het WoningOnderzoek 2012 om de subsidie op wonen te berekenen. We onderscheiden het financieel voordeel dat volgt uit de fiscale behandeling van de eigen woning en uit huurregulering en/of huurtoeslag. Deze maatregelen hebben betrekking op bewoners van koopwoningen (ongeveer 56% van alle huishoudens) en

¹⁰³ Sinds 2011 mogen woningcorporaties beperkt hogere huren vragen voor sociale huurwoningen in schaarstegebieden waar de woningprijs hoog is. Dit geldt alleen voor nieuwe contracten.

¹⁰⁴ De markthuur voor sociale woningen is berekend door het aantal woningdiensten te vermenigvuldigen met de prijs per woningdienst. Deze prijs komt uit het basispad van het woningmarktmodel van het Centraal Planbureau. Het aantal woningdiensten is gelijk aan de WOZ-waarde van de woning gedeeld door de gemiddelde WOZ-waarde van alle woningen.

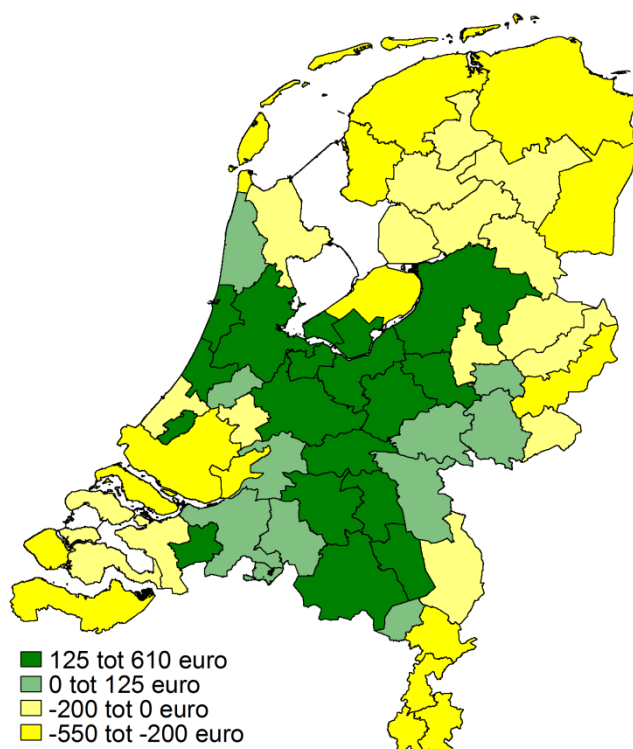
bewoners van sociale huurwoningen (ongeveer 40%).¹⁰⁵ De subsidie op wonen voor bewoners van private huurwoningen stellen we gelijk aan 0 euro. Net als bij de sociale huurwoningen is bij koopwoningen de subsidie op wonen per huishouden omgezet naar de subsidie per inwoner door middel van de gemiddelde grootte van huishoudens in koopwoningen. We houden rekening met de relatieve grootte van de woningvoorraad in een regio wanneer we de gemiddelde subsidie op wonen bepalen.¹⁰⁶

Tabel 4.2 laat zien dat er aanzienlijke regionale verschillen bestaan in de subsidie op wonen. Zo is de subsidie op wonen in Hilversum meer dan 600 euro hoger dan het gemiddelde, terwijl die in Heerlen meer dan 500 euro onder het gemiddelde ligt.

Tabel 4.2 Subsidie op wonen ten opzichte van het gewogen gemiddelde

G57-regio	Subsidie op wonen	G57-regio	Subsidie op wonen
Hilversum	610	Emmen	-315
Leiden	392	Middelburg	-336
's-Hertogenbosch	279	Leeuwarden	-392
Haarlem	275	Terneuzen	-478
Oss	261	Heerlen	-546

Figuur 4.3 Geografische verdeling woonsubsidie (euro per inwoner)

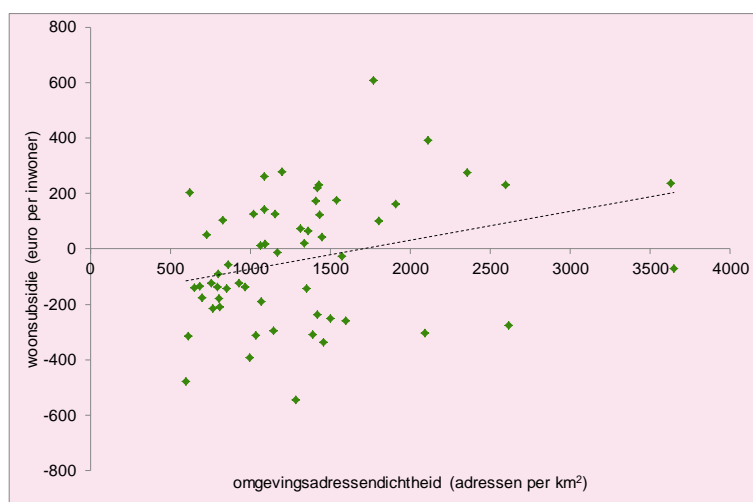


¹⁰⁵ We stellen dat het aantal huishoudens gelijk is aan het aantal woningen. 56% van de woningvoorraad in 2012 bestond uit koopwoningen, 43 procent uit huurwoningen en van minder dan 1 procent van de woningen is de eigendomsstatus onbekend (CBS, 2016). Naar schatting bestaat 95% van de huurwoningen uit sociale huurwoningen (Donders et al., 2010).

¹⁰⁶ De gemeente Schiermonnikoog is buiten beschouwing gelaten, omdat gegevens ontbreken.

Daarnaast is er een sterk geografisch patroon zichtbaar. Figuur 4.3 toont de afwijking ten opzichte van het landelijk gemiddelde voor G57-regio's. De subsidie is het hoogst in de gebieden langs 'de as A2'. Dit is het gebied dat bestaat uit de Noordelijke Randstad, Utrecht en Eindhoven. Hoe verder weg van deze as, des te lager de subsidie. Ook regio's langs de A28 van Utrecht tot Zwolle ontvangen veel subsidie. In het noorden van Groningen en Friesland en in het zuiden van Limburg is deze het laagst.¹⁰⁷ De relatie tussen dichtheid en de subsidie op wonen is zwakker dan de relatie tussen dichtheid en de negatieve verhuisprikkel vanuit de inkomstenbelasting. De regressielijn in figuur 4.4 laat zien dat een stijging van de omgevingsadressendichtheid met 100 woningen per vierkante kilometer samengaat met een stijging van het woonvoordeel met tien euro per inwoner.

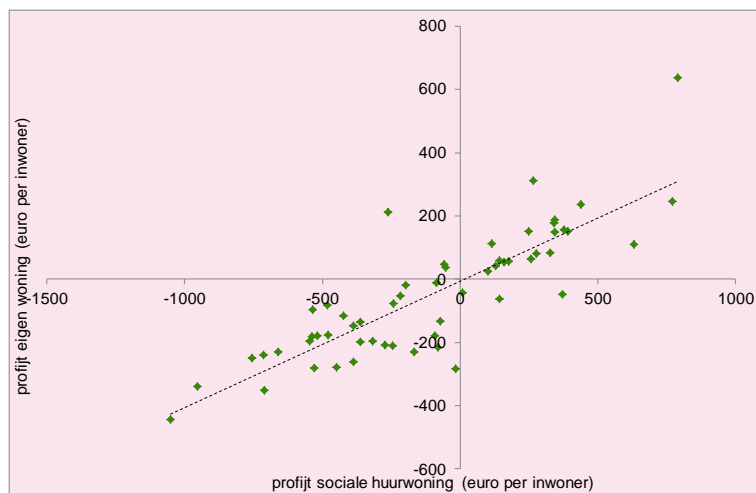
Figuur 4.4 Positieve relatie tussen woonsubsidie en dichtheid



De subsidie op wonen voor koopwoningen verschilt van die voor (sociale) huurwoningen. De gewogen gemiddelde subsidie voor koopwoningen is met ongeveer 1530 euro per inwoner hoger dan de 1210 euro voor huurwoningen. De getoonde regressielijn in figuur 4.5 geeft aan dat een stijging van de subsidie op wonen voor sociale huurwoningen met één euro gepaard gaat met een stijging van de subsidie op wonen voor koopwoningen met 40 cent. Wel is er een sterke positieve correlatie tussen de subsidie voor koop- en huurwoningen: de correlatiecoëfficiënt is 0,85. Woningbezitters in dure regio's kunnen bijvoorbeeld veel hypotheeklasten van de inkomstenbelasting aftrekken en marktconforme huren zijn hier relatief hoog ten opzichte van gereguleerde huren. Regionale verschillen in de totale subsidie op wonen komen daardoor sterk overeen met de regionale verschillen in de subsidie op het wonen in een huur- of koopwoning.

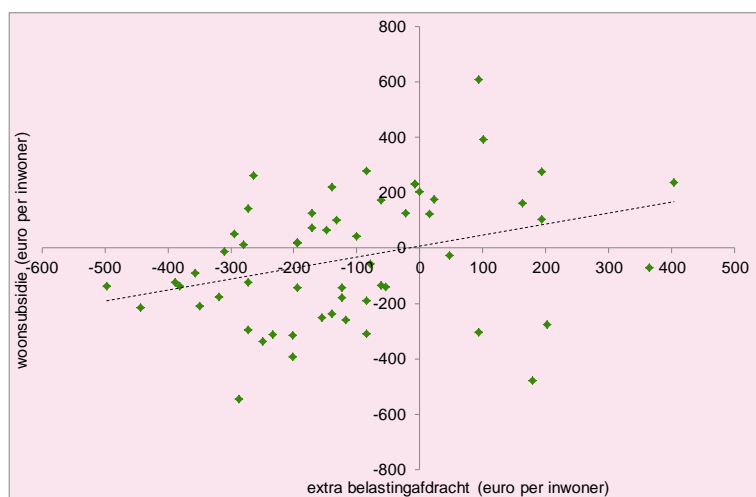
¹⁰⁷ Er zijn echter aanzienlijke verschillen binnen lokale arbeidsmarktregio's. Zo ligt de subsidie op wonen in de gemeente Wassenaar meer dan 1200 euro boven het gemiddelde, terwijl zij hier 450 euro onder ligt in de gemeente Den Haag.

Figuur 4.5 Voordeel eigen woning en sociale huurwoningen positief gecorreleerd



In productieve regio's zijn woningprijzen hoger omdat de aanwezigheid van productieve banen kapitaliseert in de woningprijs. Het is niet evident dat de subsidie op wonen inwoners compenseert voor deze extra belastingafdracht (zie paragraaf 4.2). Gesteld dat dit wel het geval is, hoe groot zou die compensatie dan zijn? Figuur 4.6 laat zien dat er een positief verband bestaat tussen de extra belasting die betaald moet worden in productievere G57-regio's en de subsidie op wonen. De compensatie is echter niet perfect. De regressielijn in figuur 4.6 laat zien dat de subsidie op wonen met 40 cent toeneemt voor iedere euro toename in de belastingafdracht. Dus als deze subsidie zorgt voor extra nieuwbouw in gebieden met hoge woningprijzen, dan compenseert dit onvoldoende voor de verstorende invloed van de nationale inkomstenbelasting op nieuwbouw.

Figuur 4.6 Extra belastingen door productiviteit deels gecompenseerd op woningmarkt



4.5 Verevening van landelijke belastingen en subsidies

Deze paragraaf laat zien hoe de verdeling van de algemene uitkering verandert, als we naast de welvaartseconomische benadering die in het vorige hoofdstuk is uitgewerkt, ook rekening houden met landelijke belastingen en subsidies. Het compenseren van de getoonde effecten via verevening is nagenoeg budgetneutraal, omdat ze berekend zijn ten opzichte van het gemiddelde in Nederland. Kolom 1 van tabel 4.3 geeft de verandering in de algemene uitkering bij invoering van de basisvariant (zie ook tabel 3.5). De verandering in de algemene uitkering wijzigt substantieel als zij corrigeert voor de invloed van de inkomstenbelasting op de keuze voor de woonplaats, zie kolom 2. Zo stijgt de uitkering met 216 en 90 euro per inwoner in de regio's Amsterdam en Rotterdam, terwijl deze nu daalt met 94 en 68 euro in Zwolle en Eindhoven. Na correctie voor waargenomen persoonskenmerken is de gemiddelde productiviteit in deze twee steden relatief laag, althans op het ruimtelijke schaalniveau van G57-regio'. Het hoge loon dat een aantal bovengemiddeld productieve bedrijven in de gemeente Eindhoven uitbetaalt, valt kennelijk weg tegen lage lonen in de rest van dit gebied.¹⁰⁸

Tot slot staan in kolom 3 de bedragen die deze regio's ontvangen als de verandering in de algemene uitkering ook rekening houdt met de subsidie op wonen. Wel moet de kanttekening uit paragraaf 4.1 hierbij in het achterhoofd gehouden worden: woningprijzen op plekken waar ruimte is voor nieuwbouw – zoals aan de stadsrand – verschillen misschien minder tussen regio's. De verdeling van de algemene uitkering verandert opnieuw substantieel. Zo zou de G57-regio Amsterdam – een consumentenstad bij uitstek, die dus relatief veel profiteert van woonsubsidies – 21 euro per inwoner minder krijgen dan in de huidige verdeling, terwijl Rotterdam bijna 370 euro per inwoner extra ontvangt. Zwolle en Eindhoven ontvangen dan ongeveer 220 en 290 euro per inwoner minder dan nu het geval is.

Tabel 4.3 Verandering algemene uitkering in verschillende varianten

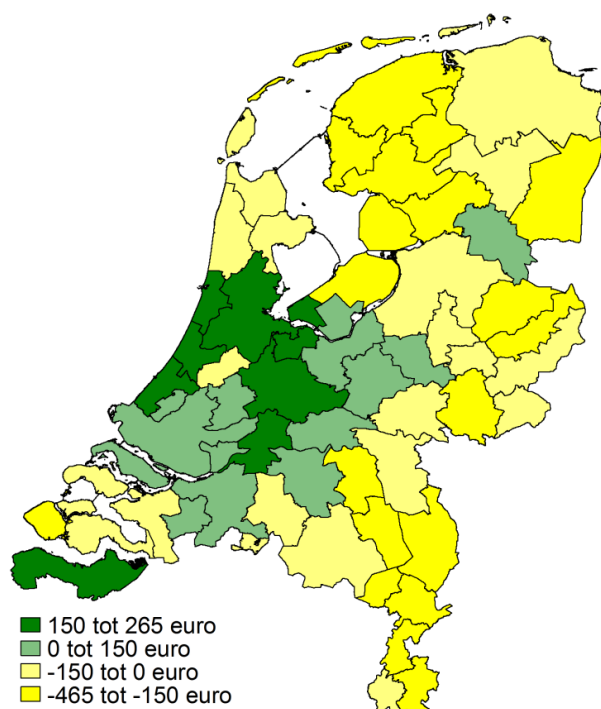
	(1)	(2)	(3)
G57-regio	Basisvariant hoofdstuk 3	Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting	Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en woonsubsidie
Amsterdam	-188	216	-21
Rotterdam	-112	90	367
Utrecht	-6	157	-5
Groningen	-21	-106	205
Eindhoven	72	-68	-288
Nijmegen	67	-104	-177
Zwolle	77	-94	-221
Leeuwarden	-26	-228	164
Heerlen	36	-251	295
Emmen	37	-165	150

¹⁰⁸ Hierbij moet ook bedacht worden dat dit getallenvoorbeeld is gebaseerd op loongegevens uit de periode 2000 - 2005.

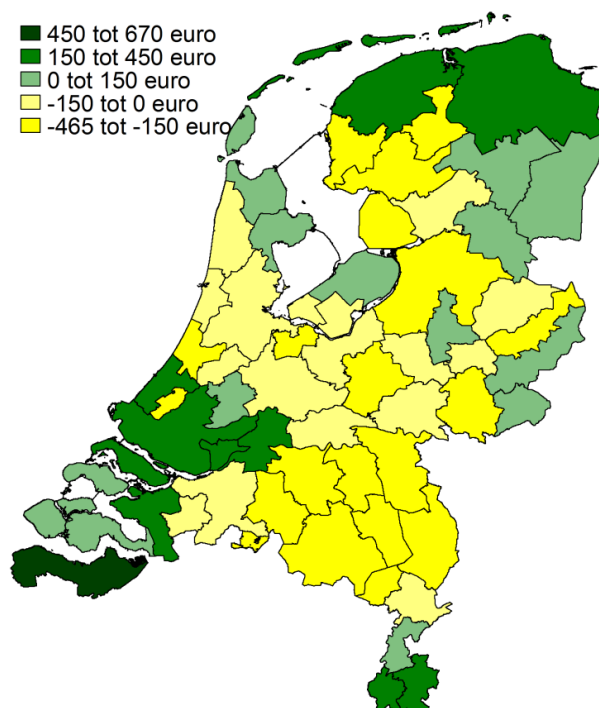
Figuur 4.7 brengt de verandering in de algemene uitkering door invoering van de basisvariant plus compensatie voor de invloed van de verschillen in inkomstenbelasting op de woonlocatie in kaart. Uit deze figuur blijkt dat de uitkering per hoofd vooral stijgt in de Randstad. Dit geldt het sterkst voor de het noordelijke deel van de Randstad, waar de productiviteit het hoogst is. Regio's met een lage productiviteit, zoals die in het noorden en Limburg, zien de algemene uitkering dan dalen. Dit zijn met name de krimpregio's.

Dit beeld verandert als de algemene uitkering ook de invloed van de woonsubsidie op de keuze van een woonplaats ondervangt. De inkomstenbelasting en woonsubsidie heffen elkaar namelijk alleen (deels) op in regio's die aantrekkelijk zijn om in te wonen en om in te werken, zoals in Amsterdam. Consumentensteden, steden met een aantrekkelijke woonomgeving zonder hoge productiviteit, zoals Den Bosch, kunnen daarom nog steeds te groot zijn. Productiesteden, steden met hoge productiviteit maar geen hoge woningprijzen zoals Rotterdam, zullen nog steeds te klein zijn. Figuur 4.8 laat de verandering in algemene uitkering zien als deze zowel compenseert voor de invloed van de inkomstenbelasting als de woonsubsidie op de keuze voor een woonplaats. Gebieden waar de algemene uitkering stijgt, liggen juist in het noorden van Friesland en Groningen en in het zuiden van Limburg. De algemene uitkering daalt het sterkst in de regio's rondom Eindhoven en in het noordelijk deel van de Randstad. Daarnaast profiteren regio's rondom Rotterdam en in Zeeland.

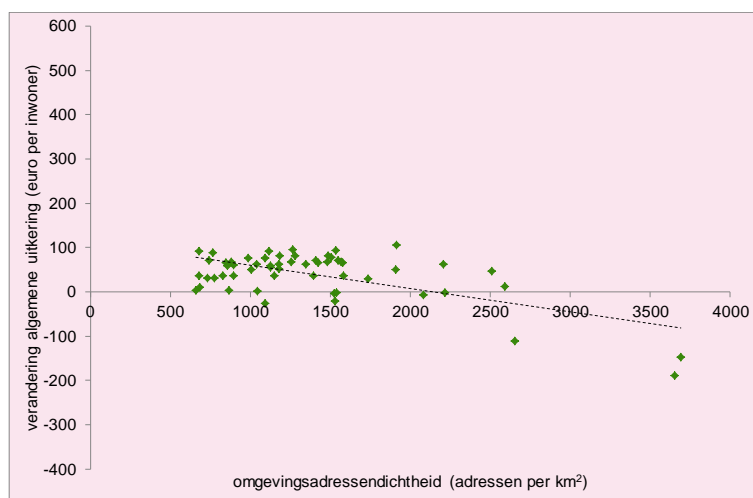
Figuur 4.7 Verandering algemene uitkering naar regio: basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting (euro per inwoner)



Figuur 4.8 Verandering algemene uitkering naar regio: basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en woonsubsidie (euro per inwoner)



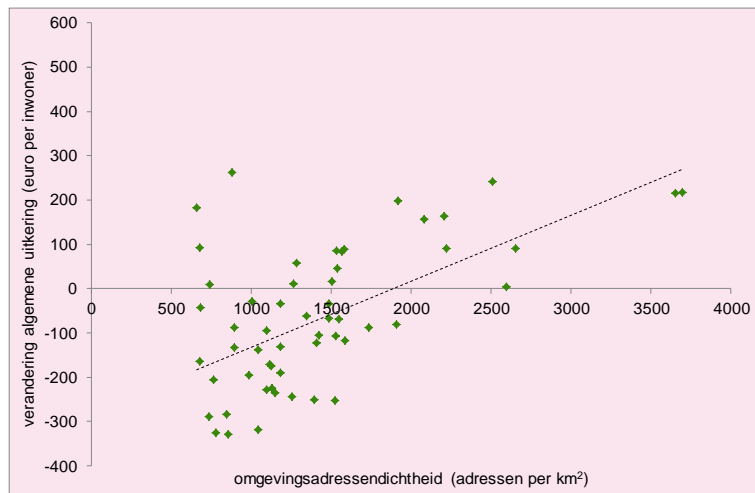
Figuur 4.9 Verandering algemene uitkering en dichtheid: basisvariant



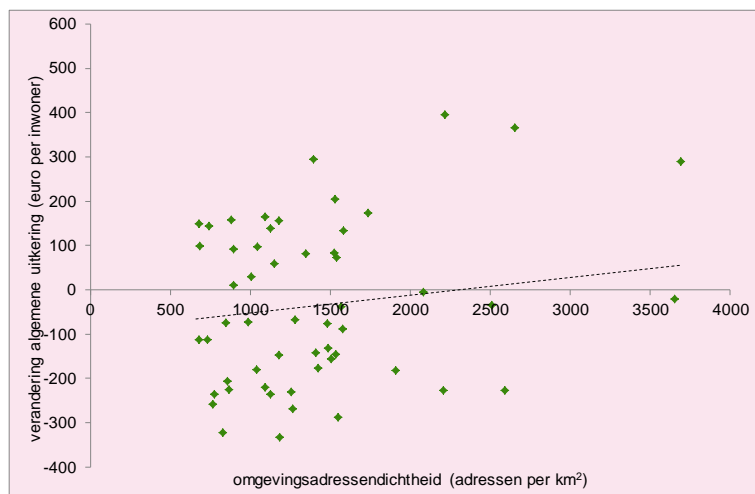
Figuur 4.9 laat zien dat de verandering in de algemene uitkering door invoering van de basisvariant negatief gecorreleerd is met dichtheid. Dit wordt gedreven door de vier grote steden. Figuur 4.10 laat zien dat er na correctie voor de inkomstenbelasting een sterke, positieve relatie tussen de omgevingsadressendichtheid en de verandering in de algemene uitkering ontstaat. De regressielijn geeft aan dat een stijging van de omgevingsadressendichtheid met 100 woningen per vierkante kilometer nu samengaat met een stijging van de algemene uitkering met vijftien euro per inwoner. Dit verband tussen verandering in

algemene uitkering en omgevingsadressendichtheid wordt niet gedreven door de vier grote steden. Figuur 4.11 laat zien dat er geen statistisch verband meer is met de dichtheid van het gebied als we ook rekening houden met landelijke subsidies.

Figuur 4.10 Verandering algemene uitkering en dichtheid: basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting



Figuur 4.11 Verandering algemene uitkering en dichtheid: basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en subsidie op wonen



Uit figuren 4.9, 4.10 en 4.11 blijkt ook dat de spreiding in de verandering van de algemene uitkering sterk toeneemt als deze compenseert voor de invloed van de inkomstenbelasting en subsidie op wonen op de woonlocatie. Zonder compensatie voor belastingen gaan slechts vier regio's er meer dan 100 euro per inwoner op voor- of achteruit. Met de compensatie voor de invloed van belastingen worden dit er 34, meer dan de helft. Dit geldt voor 39 regio's als de algemene uitkering daarnaast ook de verstoring van de woonsubsidie ondervangt. Ook dit onderstreept dat de invloed van de inkomstenbelasting en de woonsubsidie op de keuze

voor een woonplaats beduidend groter is dan het welvaartseconomisch perspectief zoals dat in de vorige hoofdstukken is uitgewerkt.

Dat juist sommige perifere gebieden zouden profiteren van een op economische uitgangspunten uitgewerkte vereveningssystematiek komt misschien als een verrassing. Het is het gevolg van het feit dat de hoge woningprijzen in sommige steden niet alleen zijn toe te schrijven aan hun economische succes en aantrekkelijke voorzieningen, maar ook aan de woonsubsidies die hier vanwege hun proportionele karakter veel hoger zijn. Als hiervoor op een budgetneutrale manier wordt gecorrigeerd, dan profiteren automatisch de gebieden waar huizen goedkoop zijn.

Een belangrijke kanttekening bij deze analyse is de veronderstelling dat andere Rijksuitgaven ruimtelijk neutraal zijn. In werkelijkheid gaat deze veronderstelling niet op. Het Rijk investeert immers aanzienlijke bedragen in grote infrastructurele projecten, en in hun beheer en onderhoud. Deze uitgaven komen inwoners in de ene regio meer ten goede dan die in een andere.¹⁰⁹ Dit geldt ook voor de investeringen van het Rijk in onderwijs, die zich concentreren in (universiteits-)steden, en voor die in waterveiligheid en -kwaliteit, die voornamelijk ten goede komen aan de provincies grenzend aan de Noordzee of het IJsselmeer. Ook subsidieert het Rijk bepaalde culturele voorzieningen die voornamelijk in grote steden staan, zoals musea en theaters. Tot slot is de economische activiteit van de Rijksoverheid zelf niet ruimtelijk neutraal, maar sterk geclusterd in Den Haag.

Inwoners van bovengemiddeld productieve regio's betalen ongeveer 5 procent meer belasting vanwege ruimtelijke productiviteitsverschillen. Hierdoor wordt er hier 2,8 miljard euro te veel belasting betaald.¹¹⁰ Woonsubsidies compenseren ongeveer 0,7 miljard van dit bedrag.¹¹¹ Om de rest te neutraliseren met Rijksuitgaven zou er in bovengemiddeld productieve regio's dus 290 euro per inwoner per jaar, meer moeten worden besteed. Uiteraard kan dit voor verschillende steden binnen deze groep anders uitpakken. Het ligt buiten het bestek van dit verkennende hoofdstuk om een cijfermatig beeld te geven van de Rijksuitgaven per G57-regio.

¹⁰⁹ Inwoners van Amsterdam profiteren meer van investeringen van het Rijk in de Noord-Zuidlijn dan de inwoners van Groningen of Maastricht. Dit geldt ook voor andere infrastructurele projecten, zoals bijdragen van het Rijk aan de Fyra of aan de verbouwing van het station Utrecht Centraal.

¹¹⁰ Ongeveer 43 procent van de bevolking, ofwel 7,2 miljoen Nederlanders, woont in bovengemiddeld productieve gebieden. Gemiddeld ligt de productiviteit hier ongeveer 5 procent hoger. Bij een marginaal tarief van 42 procent en een gemiddeld inkomen uit arbeid van 18.500 is de extra belastingafdracht dan ongeveer 2,8 miljard ($7 \text{ miljoen} * 0,42 * 18.500 * 0,05$).

¹¹¹ In deze gebieden ligt de gemiddelde subsidie op wonen ongeveer 100 euro per inwoner boven dat in de minder productieve gebieden.

De belangrijkste vijf conclusies van dit hoofdstuk

- Net zoals verevening beïnvloeden landelijke belastingen op inkomen de keuze voor een woonplaats. Dit geldt ook voor subsidies op wonen, zoals de hypotheekrenteaftrek.
- De inkomstenbelasting benadeelt regio's waar de productiviteit hoog is. Verevening hiervan is vooral gunstig voor grote steden.
- Woonsubsidies bevoordelen gebieden waar wonen duur is. Verevening hiervan is vooral voordelig voor steden met relatief lage woningprijzen, zoals Rotterdam en de krimpgebieden.
- Verevening van landelijke belastingen en subsidies leidt tot grotere aanpassingen dan de in het vorige hoofdstuk uitgewerkte benadering. Gebiedsgerichte Rijksuitgaven kunnen dit beeld veranderen.
- Internationaal is nog weinig praktijkervaring opgedaan met de toepassing van deze inzichten.

5 Verevening en nationale welvaart

5.1 Inleiding

De kern van een welvaartseconomische benadering van verevening is de zoektocht naar de verdeling van middelen tussen gemeenten die de nationale welvaart zo groot mogelijk maakt. De maatschappelijke voorkeuren voor een verdeling van middelen tussen arm en rijk zijn hiervan een wezenlijk onderdeel. In de vorige hoofdstukken zijn we ingegaan op aanpassingen van de verdeling van de algemene uitkering die hieraan bijdragen. Bij dergelijke aanpassingen zijn er altijd gemeenten die erop vooruitgaan en gemeenten die minder geld krijgen. Maar is de samenleving als geheel hierdoor beter af? En welke mechanismen spelen hierbij een rol? Dat zijn de vragen die in dit hoofdstuk centraal staan.

We staan stil bij twee kanalen waarlangs verevening de nationale welvaart beïnvloedt. Op de eerste plaats beïnvloedt de verdeling van middelen over gemeenten de locatiekeuze van huishoudens. Gemeenten die meer geld krijgen trekken meer inwoners. Dit heeft ook gevolgen voor de vestigingskeuze van bedrijven en de ruimtelijke spreiding van banen. Verevening kan dus verstoringen in de locatiekeuze verhelpen. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen dat te veel mensen wonen op plekken die toevallig rijk zijn aan natuurlijke hulpbronnen, in plaats van op plaatsen waar de arbeidsproductiviteit hoog is. De samenleving is dan per saldo beter af. De locatiekeuze van huishoudens staat centraal in de economische literatuur over verevening en speelt ook in het werk van Goedhart een belangrijke rol. Hij ziet verevening volgens zijn derde aspiratieniveau immers als een manier om een exodus uit gebieden met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling te vermijden.

Een tweede kanaal waarlangs verevening de nationale welvaart kan verhogen is het bevorderen van een doelmatige afweging op lokaal niveau. Als mensen die profiteren van lokale voorzieningen ook de rekening betalen, prikkelt dit volgens het profijtbeginsel zowel gebruikers als gemeenten tot doelmatigheid. Verevening van de waarde van woningen en commercieel vastgoed kan een doelmatige afweging belemmeren; dit roemt een gedeelte van de baten van lokale uitgaven af, die immers in de waarde van het vastgoed zijn neergeslagen. Als de doelmatigheid van het lokale aanbod van voorzieningen toeneemt, dan stijgt ook de nationale welvaart – die per slot van rekening niets anders is dan de optelsom van de welvaart van inwoners in alle gemeenten.

In paragraaf 5.2 gaan we na hoe deze twee kanalen van toepassing zijn op de belangrijkste verschillen tussen de huidige manier van verevenen en de welvaartseconomische benadering. In paragraaf 5.3 staat de locatiekeuze centraal. We laten zien hoe een aanpassing van de vereveningssystematiek op de lange termijn kan leiden tot een andere ruimtelijke verdeling van de bevolking. De omvang van dit effect hangt sterk af van de aanbodkant van de woningmarkt. De aanpassing van uitkeringen aan gemeenten slaat neer in woningprijzen en de aanpassing van de bevolking neemt op zijn beurt toe met de gevoeligheid van

nieuwbouw voor deze prijsveranderingen. Paragraaf 5.4 verkent de effecten van een andere ruimtelijke verdeling van de bevolking op de productiviteit. We sluiten het hoofdstuk af met een bredere discussie over de relatie tussen de gehanteerde welvaartseconomische benadering en een wijze van verevening die puur gericht is op het bevorderen van economische groei.

5.2 Mechanismen van verevening naar nationale welvaart

Verevening op basis van de welvaartseconomische benadering uit hoofdstuk 2 en 3 verschilt in de uitwerking niet heel sterk van de huidige manier van verdelen. De basisvariant verdeelt ongeveer driekwart van de rijksuitkeringen op dezelfde manier als de huidige systematiek. Dit komt omdat verevening van uitgavenverschillen die samenhangen met verschillen in sociaaleconomische samenstelling – een belangrijke determinant van de verdeling van middelen tussen gemeenten – niet alleen past bij het derde aspiratieniveau van Goedhart, maar ook efficiënt is. Zonder verevening van dergelijke verschillen zouden te veel mensen wegtrekken uit gebieden met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling, zoals sommige grote steden¹¹². Hierdoor blijven productievoordelen of andere aantrekkelijke kenmerken van dergelijke gebieden onderbenut, wat uiteindelijk ook ten koste gaat van de nationale welvaart.

Verevening van verschillen in kosten voor lokale voorzieningen past niet binnen een welvaartseconomische benadering, tenzij de samenleving waarde hecht aan een gelijk niveau, of ten minste een uniforme ondergrens. Omdat de huidige systematiek wel rekening houdt met dergelijke kostenverschillen, hebben mensen een sterkere prikkel om zich te vestigen in gebieden waar kosten hoog zijn – bijvoorbeeld vanwege een slappe bodem. Dit betekent ook dat er op landelijk niveau gemiddeld te veel betaald wordt voor lokale voorzieningen. Door kostenverschillen niet meer te verevenen, vestigen meer mensen zich op plekken waar voorzieningen minder duur zijn; hierdoor nemen de gemiddelde kosten voor heel Nederland af. Een ander punt is dat verevening van kostenverschillen een doelmatige lokale afweging van lusten en lasten vermindert, vanwege het sturende karakter van rijksuitkeringen.¹¹³ Ook dit vermindert uiteindelijk de nationale welvaart.

Ook de verevening van de lokale belastinggrondslag heeft zowel invloed op de locatiekeuze als op de lokale afweging. Hoofdstukken 2 en 3 betogen dat het verevenen van de grondslag voor de ozb op woningen niet past bij de welvaartseconomische benadering: belasting en profijt lijken in dezelfde hand te liggen. De huidige systematiek verevent echter wel, wat neerkomt op een woonsubsidie op locaties waar woningprijzen laag zijn. Dit stimuleert mensen om zich te vestigen op minder aantrekkelijke locaties. Woningprijzen weerspiegelen immers de beschikbaarheid van banen en voorzieningen. Bovendien heeft verevening van de waarde van de woningvoorraad tot gevolg dat baten van lokale investeringen deels terecht komen bij andere gemeenten. Immers, betere voorzieningen leiden tot een hogere

¹¹² Grote steden trekken vaak zowel de meest als de minst productieve mensen en kennen daarom een relatief grote ongelijkheid – wat zijn weerslag heeft op het beroep van sociale voorzieningen. Eeckhout et al. (2014) illustreren dit fenomeen voor de Verenigde Staten en geven ook een theoretische verklaring.

¹¹³ Zie Vermeulen en Allers (2015).

woningwaarde en dus tot minder geld uit het gemeentefonds. Als de doelmatigheid van het lokale voorzieningenaanbod afneemt, dan daalt ook de nationale welvaart.

Hoofdstuk 4 wijst erop dat de gevolgen van landelijke belastingen en subsidies voor verevening groot zijn ten opzichte van de welvaartseconomische benadering die in de eerdere hoofdstukken is uitgewerkt. De landelijke inkomstenbelasting ontmoedigt huisvesting in gebieden waar de productiviteit hoog is. Hierdoor neemt ook de gemiddelde productiviteit in Nederland af. Woonsubsidies stimuleren juist locaties waar wonen duur is; hun effect is dus tegengesteld aan dat van het verevenen van de grondslag voor de ozb op woningen. Ze bevorderen de vestiging op locaties die aantrekkelijk zijn in termen van beschikbare banen en voorzieningen. Hiermee verhogen woonsubsidies de nationale welvaart echter niet, omdat die locaties nu nog aantrekkelijker worden dan hun eigenschappen rechtvaardigen – en gebieden met minder positieve locatiemarkten lopen verder leeg dan nodig. In de volgende paragrafen gaan we verder op deze effecten in. Net als in het vorige hoofdstuk houden we hierbij geen rekening met gebiedsgerichte uitgaven van het Rijk.

5.3 Het langetermijneffect op de ruimtelijke spreiding van de bevolking

In deze paragraaf illustreren we hoe een verandering in de vereveningssysteematiek kan leiden tot een andere ruimtelijke spreiding van de bevolking. Dit effect loopt via de woningmarkt: ruimtelijke verschillen in uitkeringen, belastingen en subsidies slaan neer in woningprijzen en op de lange termijn past het woningaanbod zich aan. De toe- of afname van de bevolking na een verandering van de algemene uitkering hangt af van de mate waarin het woningaanbod reageert op veranderingen in woningprijzen. Onze kennis hierover is echter beperkt. Empirisch onderzoek geeft aan dat op korte termijn het woningaanbod niet reageert op veranderingen in de prijs.¹¹⁴ Dit kan komen door ruimtelijke ordening, maar ook doordat projectontwikkelaars het bouwen uitstellen omdat ze hun woning in de toekomst duurder kunnen verkopen. Gemeten over een langere periode, blijkt dat een aanzienlijk deel van de nieuwbouw wel op de juiste plaats is gebouwd. Dit geeft aan dat de gevoeligheid op de lange termijn groter is.¹¹⁵

Om deze onzekerheid te ondervangen werken we met twee scenario's, waarin het woningaanbod op de lange termijn weinig of juist sterk reageert op de woningprijs. Daarnaast nemen we aan dat deze reactie op woningprijzen in iedere regio hetzelfde is, ongeacht de bevolkingsdichtheid.¹¹⁶ Bovendien houden we geen rekening met een omgekeerd effect van veranderingen in de woningvoorraad op prijzen. Onze berekeningen

¹¹⁴ Zie Vermeulen en Rouwendal (2007). Dit onderzoek brengt de jaarlijkse nieuwbouw voor heel Nederland in verband met veranderingen in de prijs van jaar op jaar.

¹¹⁵ Zie Vermeulen et al. (2016). Deze studie laat ook zien dat nieuwbouw en woningprijzen tussen G57-regio's, gemeten over de periode 1985-2013, sterk gecorreleerd zijn. In lijn met het onderzoek van Vermeulen en Rouwendal (2007) blijkt nieuwbouw echter niet gevoelig voor verandering in prijzen over deze periode, wat wijst op een traag aanpassingsproces.

¹¹⁶ CPB en PBL (2015) laten zien dat regio's verschillen in de ruimte die er nog is voor nieuwbouw. Ruimtegebrek kan de prijsgevoeligheid van het woningaanbod verminderen, hoewel Hilber en Vermeulen (2016) laten zien dat dit effect zich beperkt tot de meest verstedelijkte gebieden.

hebben dus een verkennend karakter, dat nog eens wordt versterkt doordat de cijfers die we uit eerdere hoofdstukken gebruiken ook op diverse veronderstellingen gebaseerd zijn.

Omdat er vaak meerdere mensen in één huis wonen, berekenen we het effect van de verandering in de algemene uitkering op woningprijzen als de netto contante waarde van deze verandering, vermenigvuldigd met de gemiddelde huishoudensgrootte.¹¹⁷ Een extra uitkering van 100 euro per inwoner is een jaarlijks terugkerend voordeel, en dit leidt tot een stijging van de woningprijs met ongeveer 8000 euro.

Tabel 5.1 Verandering in woningprijzen van G57-regio's (afgerond op honderden euro's)

	Minimum	25ste percentiel	Gemiddelde(a) ¹	75ste percentiel	Maximum
Basisvariant uit hoofdstuk 3	-14.400	-2.000	0	5.400	8.100
Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting	-35.400	-8.100	300	12.000	20.100
Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en woonsubsidie	-33.200	-13.500	0	12.000	50.700

(a) De gemiddelde verandering in de woningprijs is klein doordat de veranderingen in de vereveningssysteem nagenoeg budgetneutraal zijn.

Tabel 5.1 illustreert hoe de spreiding in de verandering van woningprijzen toeneemt met een ruimere definitie van welvaartseconomisch verevenen.¹¹⁸ In de G57-regio waar de algemene uitkering het sterkst daalt, dalen de woningprijzen met ongeveer 14.000 euro volgens de welvaartseconomische benadering uit hoofdstuk 3 (basisvariant). Als daarnaast de verevening ook rekening houdt met het effect van belasting op inkomen of de subsidie op wonen, loopt de prijsdaling in sommige regio's op tot ongeveer 34.000 euro. Ook de stijging van de woningprijzen wordt groter als de verevening voor meer zaken compenseert. Deze toename is maximaal ongeveer acht duizend euro bij invoering van de basisvariant. Dit bedrag is maximaal 20.000 euro als de systematiek ook corrigeert voor de invloed van de belasting op inkomen. Het verschil loopt verder op tot 50.000 euro wanneer de verevening ook corrigeert voor deze belasting en de subsidie op wonen.

In het scenario met een lage prijsgevoeligheid van nieuwbouw verandert het woningaanbod op de lange termijn met 0,5 procent na een stijging van de woningprijzen met 1 procent. In het scenario met een hoge prijsgevoeligheid leidt dezelfde prijsstijging op de lange termijn tot een toename van het woningaanbod met 2 procent. Voor deze twee scenario's geeft tabel 5.2 voor 10 G57-regio's een overzicht van de mogelijke veranderingen in woningprijzen en de omvang van de bevolking. Het bovenste deel van de tabel, paneel A, benadert de verandering in de bevolking volgens de in hoofdstuk 3 uitgewerkte wijze van verevenen (basisvariant). Woningprijzen en omvang van de bevolking dalen dan in Amsterdam en Rotterdam. In deze steden neemt de omvang van de bevolking af met 2,6 en 1,7 procent in

¹¹⁷ Een blijvende verandering van de algemene uitkering heeft een netto contante waarde van de verandering gedeeld door de discontovoet. Zoals in Allers en Vermeulen (2016) veronderstellen we dat de reële discontovoet gelijk is aan 3 procent en dat de gemiddelde huishoudgrootte 2,4 is. CPB en PBL (2015) gaan bijvoorbeeld ook uit van een reële discontovoet van 3 procent. We gebruiken de woningprijzen voor een standaardwoning per G57-regio uit Vermeulen et al. (2016).

¹¹⁸ De gemiddelde woningprijs verandert nauwelijks, omdat de alternatieve manieren van verevenen budgetneutraal worden ingevoerd – alleen de verdeling van uitkeringen verandert.

het lage scenario. In het hoge scenario is de krimp in deze steden met meer dan 10 en 7 procent fors. Daar staat tegenover dat in Eindhoven en Zwolle de bevolking met ongeveer 1 of 5 procent toeneemt, afhankelijk van het scenario. Deze veranderingen ontstaan op de lange termijn – mogelijk meerdere decennia, op de korte termijn reageert het woningaanbod immers nauwelijks.

Tabel 5.2 Veranderingen van de bevolkingsomvang in tien steden

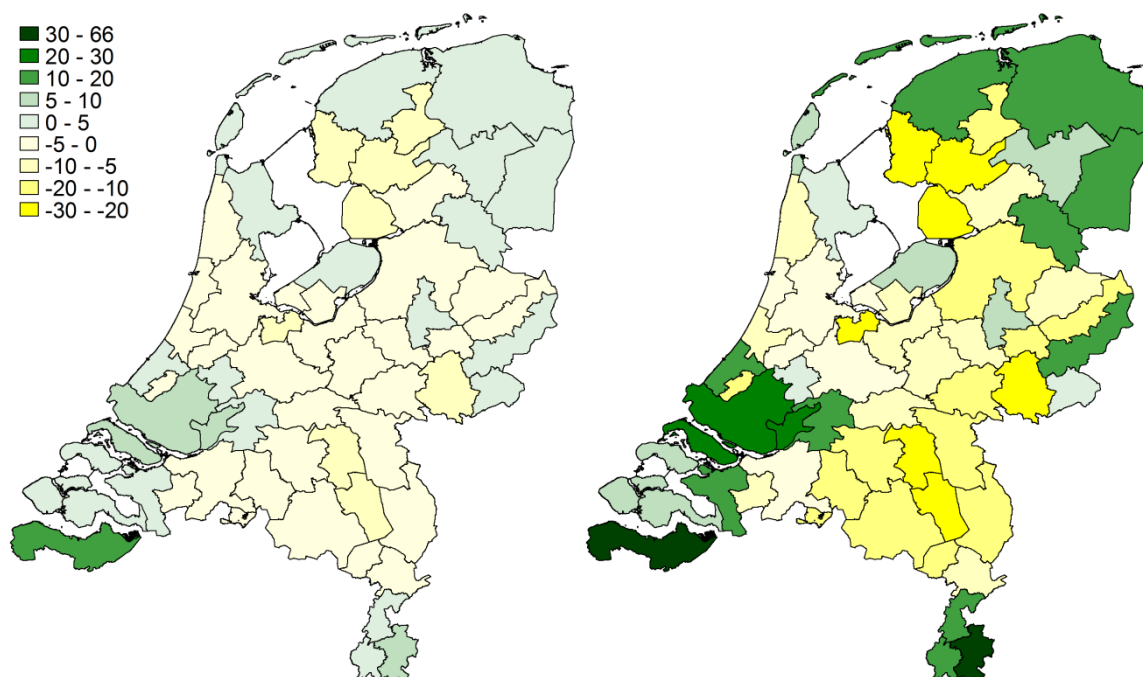
Paneel A: Basisvariant uit hoofdstuk 3				
	Verandering Woningprijs		Verandering bevolking (lange termijn)	
	Absoluut	Relatief	Lage scenario	Hoge scenario
Amsterdam	-14.400	-5,2	-2,6	-10,4
Rotterdam	-8.600	-3,5	-1,7	-7
Utrecht	-500	-0,1	-0,1	-0,3
Groningen	-1.600	-1	-0,5	-1,9
Eindhoven	5.500	2,3	1,2	4,7
Nijmegen	5.100	2,3	1,2	4,6
Zwolle	5.900	2,5	1,3	5
Leeuwarden	-2.000	-1,2	-0,6	-2,5
Heerlen	2.800	2,1	1,1	4,3
Paneel B: Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting				
	Verandering Woningprijs		Verandering bevolking (lange termijn)	
	Absoluut	Relatief	Lage scenario	Hoge scenario
Amsterdam	16.600	6	3	11,9
Rotterdam	6.900	2,8	1,4	5,6
Utrecht	12.000	3,8	1,9	7,7
Groningen	-8.100	-4,9	-2,4	-9,7
Eindhoven	-5.200	-2,2	-1,1	-4,4
Nijmegen	-8.000	-3,6	-1,8	-7,2
Zwolle	-7.200	-3,1	-1,5	-6,2
Leeuwarden	-17.500	-10,9	-5,5	-21,9
Heerlen	-19.200	-14,9	-7,5	-29,8
Paneel C: Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en woonsubsidie				
	Verandering Woningprijs		Verandering bevolking (lange termijn)	
	Absoluut	Relatief	Lage scenario	Hoge scenario
Amsterdam	-1.600	-0,6	-0,3	-1,2
Rotterdam	28.100	11,4	5,7	22,8
Utrecht	-400	-0,1	-0,1	-0,2
Groningen	15.700	9,4	4,7	18,8
Eindhoven	-22.100	-9,4	-4,7	-18,7
Nijmegen	-13.600	-6,1	-3,1	-12,3
Zwolle	-16.900	-7,2	-3,6	-14,5
Leeuwarden	12.600	7,9	3,9	15,7
Heerlen	22.600	17,5	8,8	35,1

De absolute verandering van de woningprijs is afgerond op honderden euro's. De relatieve verandering en veranderingen in de omvang van de bevolking zijn in procenten. Het lage scenario veronderstelt een prijselasticiteit van het woningaanbod van 0,5 procent, het hoge scenario een elasticiteit van 2 procent.

Dit beeld draait 180 graden als de wijze van verevenen corrigeert voor de extra belastingafdracht die het gevolg is van verschillen in productiviteit. Dichtbevolkte productieve steden krijgen dan een hogere uitkering, waardoor deze in grootte toenemen. Zo stijgt het aantal inwoners in Amsterdam en Utrecht met ongeveer drie, respectievelijk twee procent. Minder productieve regio's, zoals Leeuwarden en Heerlen krimpen echter. Zelfs in het lage scenario neemt de bevolking hier op de lange termijn toch met ongeveer vijf tot zeven procent af.

Tot slot kan verevening ook de invloed van de subsidie op wonen ondervangen. In dit geval daalt de algemene uitkering in gebieden waar woningprijzen hoog zijn. Deze manier van verevening is voordelig voor gebieden met een relatief hoge productiviteit en relatief lage woningprijzen, zoals Rotterdam. In het lage scenario neemt de bevolking in deze G57-regio op de lange termijn dan ook toe met 5,7 procent. De bevolking groeit ook in andere gebieden met lage woningprijzen, zoals Groningen, Heerlen en Leeuwarden. In Amsterdam en Utrecht daalt de bevolking enigszins. De krimp van de bevolking is sterker in Zwolle en Eindhoven, omdat de woonsubsidie hier relatief hoog is.

Figuur 5.1 Procentuele groei bevolking binnen het lage en het hoge scenario



Figuur 5.1 toont de verandering in bevolking volgens het lage (linker paneel) en hoge scenario (rechter paneel), bij een welvaartseconomische manier van verevenen die ook rekening houdt met landelijke belastingen en subsidies.¹¹⁹ Beide kaartjes tonen hetzelfde patroon, omdat de verandering in de bevolking in het hoge scenario een veelvoud is van de bevolkingsverandering in het lage.¹²⁰ Ze laten zien dat de bevolking daalt in het noordelijke deel van de Randstad en in Noord-Brabant. Ook neemt ze sterk af in het zuiden van Friesland en het noorden van Limburg. De bevolking neemt echter sterk toe in het zuidelijk deel van de Randstad, maar ook in het noorden van Friesland en Groningen en in het zuiden van Limburg. Budgetneutraal corrigeren voor de door woonsubsidies opgeblazen ruimtelijke verschillen in woningprijzen kan de bevolkingsomvang van deze krimpgebieden op de lange termijn dus behoorlijk ten goede komen.

5.4 Het langetermijneffect op productiviteit

Omdat de productiviteit van mensen afhangt van de plaats waar ze werken, heeft een andere spreiding van de bevolking ook gevolgen voor de gemiddelde arbeidsproductiviteit in Nederland – en dus voor het bruto binnenlands product (bbp). In deze paragraaf berekenen we de omvang van dit effect. Hierbij benadrukken we opnieuw het verkennende karakter – achter zowel de verschillende manieren van verevenen als het effect op de ruimtelijke spreiding van de bevolking gaan immers diverse aannamen schuil.

De figuren 5.2-5.4 zetten de verandering in de bevolkingsomvang van G57-regio's af tegen hun productiviteit. Dit is gedaan voor het hoge scenario en voor de drie manieren van welvaartseconomisch verevenen die eerder aanbod gekomen zijn. Figuren voor het lage scenario zouden hetzelfde patroon laten zien, maar dan met kleinere effecten, dus ze zijn weggelaten. Uit figuur 5.2 blijkt dat de welvaartseconomische benadering uit hoofdstuk 3 (basisvariant) leidt tot een bevolkingsdaling op de meest productieve locaties – de grote steden. Een stijging van de productiviteit met 1 procent gaat op de lange termijn samen met een afname van de bevolking met 0,8 procent. Tabel 5.3 laat zien dat hierdoor het gemiddelde inkomen uit arbeid, ongeveer 18.500 euro per inwoner, met 26 euro daalt. Hierdoor daalt het bbp met 0,4 miljard, ofwel met 0,06 promille.¹²¹ Deze berekening is gebaseerd op een weging van de productiviteit van G57-regio's met hun nieuwe inwoneraantal, waarbij we geen rekening houden met het effect van een veranderde dichtheid op de regionale productiviteit.¹²²

¹¹⁹ De totale bevolking in beide scenario's is nagenoeg gelijk aan de daadwerkelijke omvang van de bevolking, omdat de welvaartseconomische benadering uit hoofdstuk 3 en het ondervangen van de belasting op inkomen en subsidie op wonen budgetneutraal zijn.

¹²⁰ Omdat de aanbodselasticiteit in het hoge scenario vier keer zo groot is, is de verandering in de bevolking ook vier keer zo groot als in het lage scenario.

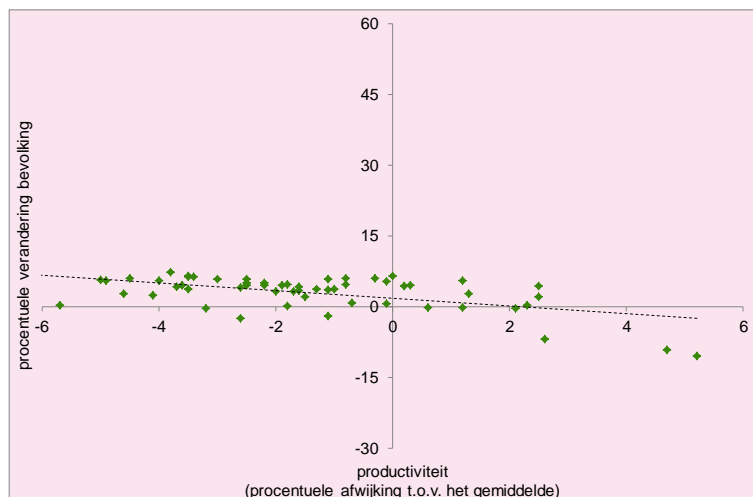
¹²¹ Het effect op het bbp volgt door te vermenigvuldigen met de 16,8 miljoen inwoners van Nederland. Het bbp in Nederland was 669 miljard euro in 2015.

¹²² Dit effect kan in een eerste orde benadering verwaarloosd worden, omdat de productiviteitswinst in groeiende regio's nagenoeg teniet wordt gedaan door het productiviteitsverlies in krimpende regio's.

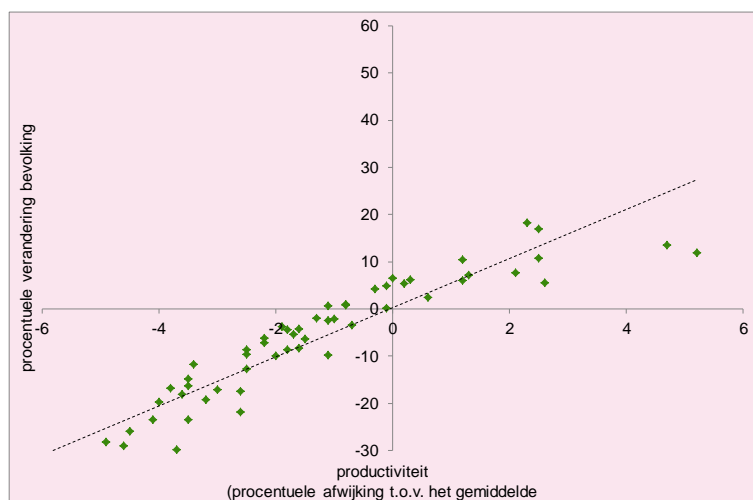
Tabel 5.3 Verandering gemiddeld inkomen uit arbeid (euro per inwoner)

	Lage scenario	Hoge scenario
Basisvariant uit hoofdstuk 3	-7	-26
Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting	16	63
Basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en woonsubsidie	8	32

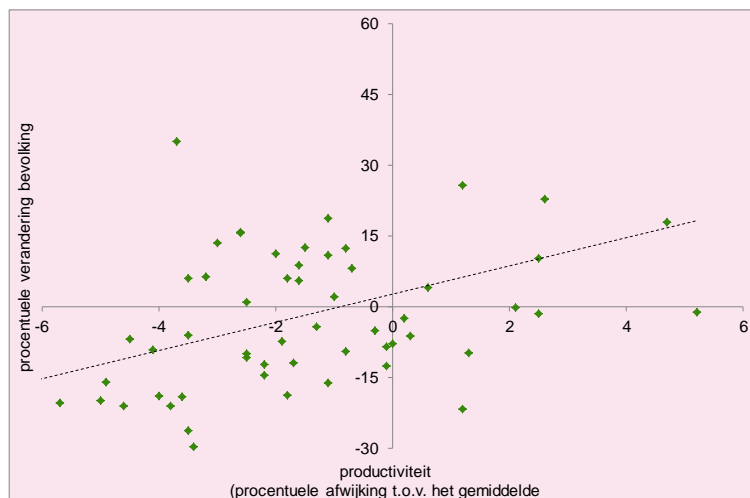
Figuur 5.2 Bevolkingsgroei en productiviteit van steden: basisvariant (hoge scenario)



Figuur 5.3 Bevolkingsgroei en productiviteit van steden: basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting (hoge scenario)



Figuur 5.4 Bevolkingsgroei en productiviteit van steden: basisvariant en ondervangen inkomstenbelasting en woonsubsidie (hoge scenario)



Het lijkt paradoxaal dat een welvaartseconomische manier van verevenen leidt tot een – beperkte – daling van het bbp. Het gehanteerde afwegingskader heeft echter tot doel om de welvaart te vergroten. Dit leidt tot andere keuzes dan wanneer verevening economische groei moet bevorderen. Als het stimuleren van economische groei het doel is van verevening, lijkt het misschien logisch om een hogere uitkering te geven aan productieve steden. Hoofdstuk 2 heeft echter laten zien dat dit niet per se doelmatig is. De hoge dichtheid in steden heeft voor- en nadelen. Steden bereiken hun optimale omvang als deze voor- en nadelen van bevolkingsconcentratie niet verevend worden. Door de trek naar de grote steden nog verder te bevorderen krijgen nadelen zoals ruimtegebrek en congestie de overhand.

Door de landelijke inkomstenbelasting komt een deel van het productiviteitsvoordeel van steden echter terecht bij het Rijk. Het vorige hoofdstuk heeft laten zien dat een correctie hiervan past binnen een welvaartseconomische wijze van verevenen. Figuur 5.3 laat zien dat dit zou leiden tot een stijging van de bevolking in productieve gebieden. Een toename van de productiviteit met 1 procent gaat dan op de lange termijn samen met een groei van de bevolking met 5,3 procent. De positieve relatie tussen de verandering van de bevolkingsomvang van steden en hun productiviteit blijft overeind als verevening daarnaast ook de invloed van woonsubsidies ondervangt. Wel wordt de relatie zwakker: een stijging van de productiviteit gaat dan samen met een stijging van de bevolking met 3 procent, zoals Figuur 5.4 laat zien.

Wat zijn de gevolgen voor het bbp? Als verevening de invloed van de belasting op inkomen op de woonlocatie ondervangt, dan worden productieve steden groter. Tabel 5.3 laat zien dat de gemiddelde arbeidsproductiviteit in Nederland hierdoor stijgt, al is het effect opnieuw zeer beperkt. Het gemiddeld persoonlijk inkomen stijgt met 63 euro per inwoner. Dit komt overeen met een stijging van het bbp met 1 miljard, ofwel met 1,6 promille. De stijging in het gemiddeld persoonlijk inkomen neemt af tot 32 euro per jaar als verevening ook rekening houdt met woonsubsidies. Het bbp zal dan toenemen met 0,5 miljard, een stijging van 0,8

promille. Hoewel sommige steden aanzienlijk grotere bedragen ontvangen en de grootte van steden soms fors wijzigt, is de invloed van deze manieren van verevenen op het bbp dus – zelfs in dit hoge scenario – beperkt.

5.5 Welvaart en economische groei

De vorige paragraaf liet zien dat een welvaartseconomische manier van verevenen niet hoeft te leiden tot meer economische groei. In de huidige beleidsdiscussie is er veel aandacht voor de vraag hoe de vormgeving van de financiële verhoudingen tussen overheidslagen kan bijdragen aan de Nederlandse economie.¹²³ Inkomen en wat mensen zich hiermee kunnen verwerven maakt deel uit van de nationale welvaart. Sommige elementen uit de welvaartseconomische benadering verhogen zowel welvaart als het bbp en passen dus ook bij een benadering die zich richt op het bevorderen van economische groei. In deze laatste paragraaf zetten we deze nog eens onder elkaar.

Het effect van de landelijke inkomstenbelasting op de ruimtelijke spreiding van banen en mensen lijkt in dit opzicht het belangrijkste. Het terugsluizen van de extra belasting die mensen op productieve plekken betalen verandert de verdeling van middelen tussen gemeenten substantieel en zal er op de lange termijn toe leiden dat productieve steden groeien en de gemiddelde productiviteit in Nederland stijgt. Dit effect blijft overeind als we ook rekening houden met woonsubsidies, al heeft dit grote invloed op de selectie van steden die profiteren.

Daarnaast kan verevening van de lokale belastinggrondslag het investeringsgedrag van gemeenten beïnvloeden, wat uiteindelijk ook consequenties heeft voor het bbp. Investeringslocaties aantrekkelijker maken slaan neer in vastgoedprijzen. Verevening hiervan betekent dat gemeenten niet alle vruchten van hun investeringen plukken. De mate waarin dit gebeurt, hangt overigens niet alleen af van de verevening, maar ook van de omvang van lokale belastingen. Zolang de ozb in Nederland een kleine rol speelt, verdienen gemeenten hiermee überhaupt maar een beperkt deel van hun investeringen terug – zelfs als er niet verevend zou worden. Een grotere rol voor lokale belastingen kan de doelmatigheid van het investeringsgedrag van gemeenten dus ook bevorderen.

Deze redenering geldt voor zowel belastingen op woningen als belastingen op commercieel vastgoed. Wel speelt vooral voor belastingen op bedrijfspanden dat gemeenten de inkomsten ook kunnen inzetten ten bate van voorzieningen voor inwoners, die niet direct aan de eigenaren van deze panden ten goede komen. Zoals besproken in hoofdstuk 2 ligt verevening in dat geval wel voor de hand. Uiteindelijk hangt het economische succes van steden natuurlijk samen met hun aantrekkingskracht als woonlocatie, dus dat belastingen op bedrijfstvastgoed voorzieningen voor inwoners financieren hoeft niet per se te betekenen dat de eigenaren van dit vastgoed niet profiteren.

¹²³ Zie bijvoorbeeld Studiegroep Openbaar Bestuur (2015).

Gemeentelijke investeringen in de lokale economie kunnen de werkgelegenheid vergroten en zo het beroep op sociale voorzieningen verminderen. Verevening verkleint dan de prikkel om te investeren in de lokale economie, zoals in hoofdstuk 2 al aan de orde kwam. Minder verevening van sociale voorzieningen – vooral die in de inkomenssfeer – kan zo dus de werkgelegenheid en uiteindelijk de omvang van de economie bevorderen. Het is echter maar de vraag hoe groot de invloed van gemeentelijk beleid op de lokale economie in werkelijkheid is. Waarschijnlijk spelen allerlei factoren waar gemeenten geen invloed op hebben een grotere rol. Minder verevening van sociaal beleid leidt dan vooral tot meer financiële onzekerheid voor gemeenten en tot verstoringen van de locatiekeuze van huishoudens. Een substantiële vermindering van de mate waarin het beroep op sociale voorzieningen verevend wordt ligt op grond van deze overwegingen dus niet voor de hand, hoewel in de vormgeving van de systematiek wel een prikkel voor lokale investeringen behouden kan blijven.

Van al deze aspecten is alleen het effect van het aanpassen van de systematiek aan ruimtelijke effecten van de landelijke inkomstenbelasting getalsmatig uitgewerkt. Hoewel dit grote gevolgen heeft voor de verdeling van middelen over gemeenten, blijft het effect op de gemiddelde productiviteit in Nederland in deze uitwerking beperkt tot hooguit een paar tientjes per inwoner per jaar. Misschien is economische groei als uitgangspunt voor verevening daarom te nauw en is het bredere welvaartsbegrip dat in dit boek gehanteerd is meer op zijn plaats.

De belangrijkste vijf conclusies van dit hoofdstuk

- De vereveningssysteematiek beïnvloedt de nationale welvaart door het effect op de locatiekeuze van huishoudens en op de doelmatigheid van het lokale voorzieningenaanbod.
- Een welvaartseconomische benadering kan de ruimtelijke spreiding van mensen en banen op de lange termijn aanzienlijk veranderen – zelfs bij een beperkte prijsgevoeligheid van het woningaanbod.
- Productieve steden groeien als verevening ook rekening houdt met landelijke belastingen en subsidies. Hierdoor stijgt het bruto binnenlands product, maar de omvang van dit effect is beperkt.
- Een grotere rol voor lokale belastingen en minder verevening van de grondslag prikkelen gemeenten om doelmatiger te investeren in de lokale economie. Hierdoor kan het bruto binnenlands product ook stijgen.
- De welvaartseconomische benadering is breder dan het vergroten van ons inkomen.

Bijlage 1: De clusterindeling van de algemene uitkering 2015

Maatstaf	Bedrag per eenheid
Cluster eigen inkomsten	
Ozb woningen eigenaar	-0,001135
Ozb niet-woningen gebruiker	-0,001213
Ozb niet-woningen eigenaar woonruimten	-0,001504
	-37,88
Cluster werk en inkomen	
Huishoudens met laag inkomen	38,47
Huishoudens met laag inkomen (drempel)	56,66
Bijstandsonvangers	1.521,56
ABW schaalnadeel	112.176,71
ABW schaalvoordeel	3.706,33
Klantenpotentieel regionaal	1,55
Uitkeringsontvangers	16,12
Inwoners	0,04
Cluster jeugd	
Jongeren	80,33
Huishoudens met laag inkomen	12,64
Huishoudens met laag inkomen (drempel)	71,65
Uitkeringsontvangers	-1,96
Minderheden	93,53
Eenouderhuishoudens	90,58
Klantenpotentieel regionaal	0,70
Omgevingsadressendichtheid	0,73
Vast bedrag voor iedere gemeente	5.836,28
Cluster maatschappelijke ondersteuning	
Inwoners	31,92
Ouderen	81,72
Ouderen 75-85 jaar	26,99
Huishoudens met laag inkomen	1,02
Huishoudens met laag inkomen (drempel)	148,78
Huishoudens	20,01
Bijstandsonvangers	173,23
Uitkeringsontvangers	84,40
Minderheden	78,10
Klantenpotentieel lokaal	2,51
Klantenpotentieel regionaal	5,33
Land	1,51
Binnenwater	1,46
Omgevingsadressendichtheid	13,70
Eenouderhuishoudens	117,72
Kernen	1.498,14
Leerlingen voortgezet onderwijs	0,12
Vast bedrag voor iedere gemeente	-4.808,48
Cluster educatie	
Inwoners	1,04
Jongeren	162,25
Huishoudens met laag inkomen (drempel)	41,44
Leerlingen (voortgezet) speciaal onderwijs	230,78
Leerlingen voortgezet onderwijs	362,38
Achterstandsl leerlingen (drempel)	2.312,25

Minderheden	48,34
Minderheden (drempel)	217,62
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	220,56
Extra groei jongeren	256,36
Klantenpotentieel regionaal	0,07
Land	8,59
Binnenwater	8,56
Omgevingsadressendichtheid	3,01
Kernen	4.422,19
Cluster cultuur en ontspanning	
Inwoners	52,00
Huishoudens	70,83
Klantenpotentieel lokaal	34,00
Klantenpotentieel regionaal	8,79
Oppervlakte historische kernen <40 ha	331,29
Oppervlakte historische kernen 40-64 ha	331,08
Oppervlakte historische kernen >64 ha	331,51
Historische woningen in bewoonde oorden	85,74
Cluster infrastructuur en gebiedsontwikkeling	
Huishoudens met laag inkomen	44,47
WOZ-waarde niet-woningen (in miljoenen)	43,86
Inwoners	16,40
Minderheden	21,37
Klantenpotentieel lokaal	2,01
Klantenpotentieel regionaal	-0,65
Land	28,13
Land * bodemfactor gemeente	24,80
Binnenwater	26,97
Buitenwater	15,24
Oppervlakte bebouwing kern * bodemfactor kern	3.080,12
Oppervlakte bebouwing buitengebied * bodemfactor buitengebied	1.520,38
Oppervlakte bebouwing totaal	477,04
Woonruimten	54,55
Woonruimten * bodemfactor kern	32,47
Oppervlakte historische kernen <40 ha	2.815,13
Oppervlakte historische kernen 40-64 ha	6.529,83
Oppervlakte historische kernen >64 ha	14.662,36
Lengte historisch water	15,54
Bewoonde oorden 1930	13,69
Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing : stadsvernieuwing (ISV a)	18.401.314,79
Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing: herstructurering (ISV b)	11.293.609,47
Omgevingsadressendichtheid	44,08
Omgevingsadressendichtheid (drempel)	19,52
Oeverlengte * bodemfactor gemeente	7,23
Oeverlengte * dichtheid * bodemfactor gemeente	3,59
Kernen * bodemfactor buiten kom	14.833,11
Bedrijfsvestigingen	64,41
Vast bedrag voor iedere gemeente	23.797,88
Cluster riolering en reiniging	
Land	-2,97
Woonruimten	-56,62
Inwoners	-5,47
Land * bodemfactor gemeente	1,31
Woonruimten * bodemfactor kern	18,88
Omgevingsadressendichtheid	3,18
Oeverlengte * bodemfactor gemeente	4,47
Oeverlengte * dichtheid * bodemfactor gemeente	2,22
Cluster openbare orde en veiligheid	
Inwoners	-0,18
Kernen met minstens 500 adressen	27.341,63
WOZ waarde niet woningen (mln euro)	312,39

Nieuwbouwwoningen	0,00
Huishoudens met laag inkomen (drempel)	13,61
Minderheden	57,82
Minderheden (drempel)	65,26
Klantenpotentieel lokaal	1,08
Klantenpotentieel regionaal	2,51
Land	2,07
Binnenwater	2,05
Buitenwater	7,97
Oppervlakte bebouwing totaal	103,86
Woonruimten	44,60
Omgevingsadressendichtheid	16,22
Omgevingsadressendichtheid (drempel)	4,76
Kernen	2.190,96
Bedrijfsvestigingen	5,11
Vast bedrag voor iedere gemeente	45.121,10
Vast bedrag Amsterdam	64.894,96
Vast bedrag Rotterdam	64.894,96
Vast bedrag Den Haag	64.894,96
Vast bedrag Utrecht	64.894,96
Cluster bestuur en algemene ondersteuning	
Inwoners	46,23
Minderheden	21,24
Minderheden (drempel)	42,83
Klantenpotentieel regionaal	-2,62
Land	1,01
Woonruimten	50,80
Bewoonde oorden 1930	17,44
Omgevingsadressendichtheid	-3,63
Bedrijfsvestigingen	6,51
Vast bedrag voor iedere gemeente	210.181,04
Cluster overig	
Krimp	397,63
Wadden t/m 2500 inwoners	188,85
Wadden 2500-7500 inwoners	147,30
Wadden >7500 inwoners	33,22
Vast bedrag Amsterdam	111.405.924,56
Vast bedrag Rotterdam	61.332.721,14
Vast bedrag Den Haag	46.989.256,80
Vast bedrag Utrecht	32.985.399,62
Vast bedrag Waddengemeenten	150.164,11

Bijlage 2: Het totaalbedrag dat een maatstaf verdeelt

Maatstaf	Totaalbedrag (euro per inwoner)
Inkomstenmaatstaf	
Ozb woningen	-82,34
Ozb niet-woningen gebruiker	-21,17
Ozb niet-woningen eigenaren	-27,35
Sociaal	
Bijstandsontvangers	55,24
ABW schaalnadeel	1,87
ABW schaalvoordeel	42,91
Eenouderhuishoudens	9,46
Inwoners	202,46
Inwoners jonger dan 20 jaar	79,05
Inwoners ouder dan 64 jaar	20,21
Ouderen tussen 75 en 85 jaar	2,08
Inwoners Waddengemeenten meer dan 7500	0,02
Inwoners Waddengemeenten t/m7500	0,10
Inwoners Waddengemeenten t/m 2500	0,15
Krimp	0,44
Lage inkomens	18,78
Lage inkomens drempel	43,02
Minderheden	36,28
Minderheden drempel	3,11
Uitkeringsontvangers	10,90
Huishoudens	60,35
Functie	
Extra groei jongeren	0,36
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	0,58
Klantenpotentieel lokaal	56,30
Klantenpotentieel regionaal	22,29
Leerlingen voortgezet onderwijs	22,37
Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs	7,43
Achterstandsleerlingen drempel	2,87
Fysiek (a)	
Belastingcapaciteit niet-woningen eigenaren	9,24
Bedrijfsvestigingen	7,29
Bewoonde oorden met historische kernen	6,73
Bewoonde oorden 1930	3,38
Historische kern I kleiner dan 41 ha	0,37
Historische kern I groter dan 40 ha	0,27
Historische kern I groter dan 64 ha	1,74
Historische kern II kleiner dan 41 ha	0,04
Historische kern II groter dan 64 ha	0,00
Historische kern III kleiner dan 41 ha	0,02
Historische kern IV kleiner dan 41 ha	0,01
Historische kern V kleiner dan 41 ha	0,00
Historische waterweg	0,70
Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing: stadsvernieuwing (ISV a)	1,56
Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing: herstructurering (ISV b)	0,95
Kernen	2,28
Kernen x bodemfactor buitengebied	4,49
Kernen met 500 adressen of meer	2,65
Oeverlengte x bodemfactor	1,06
Oeverlengte x bodemfactor x dichtheidsfactor	6,71

Omgevingsadressendichtheid	97,55
Omgevingsadressendichtheid drempel	3,24
Oppervlakte bebouwing	5,38
Oppervlakte bebouwing woonkern x bodemfactor	23,16
Oppervlakte bebouwing buitengebied x bodemfactor	3,73
Oppervlakte binnenwater	0,63
Oppervlakte buitenwater	0,62
Oppervlakte land	10,94
Oppervlakte land x bodemfactor	7,90
Woonruimten	35,96
Woonruimten x bodemfactor woonkern	36,78
Vast Bedrag	
Vast bedrag	9,33
Vast bedrag Amsterdam	9,45
Vast bedrag Rotterdam	5,20
Vast bedrag Den Haag	3,99
Vast bedrag Utrecht	2,80
Vast bedrag Baarle Nassau	0,02
Vast bedrag waddengemeenten	0,06
Totaal	874,03

(a) Sommige gemeenten hebben meer dan één historische kern die kleiner is dan 40 hectare of groter is dan 65 hectare. In dit geval krijgen zij ook een hoger bedrag uit de algemene uitkering. De algemene uitkering voorziet gemeenten van extra middelen voor maximaal vijf historische kernen die kleiner zijn dan 40 hectare, en voor maximaal twee historische kernen groter dan 65 hectare.

Bijlage 3: Verdeling van het bedrag per inwoner volgens drie systemen

Deze bijlage geeft een overzicht van het totaalbedrag per inwoner dat een bepaalde maatstaf verdeelt. De tabellen tonen de verdeling volgens drie verschillende indelingen: in de huidige verdeling, volgens de basisvariant aan de hand van de clusters en in de nieuwe verdeling op basis van maatstaven.

Tabel A1 Verdeling van het bedrag per inwoner per maatstaf in drie systemen

Maatstaf	Huidige	Nieuw (basisvariant)	Nieuw (maatstaven)
Inkomstenmaatstaf			
Ozb woningen	-82,34	0,00	0,00
Ozb niet-woningen gebruiker	-21,17	-21,17	-21,17
Ozb niet-woningen eigenaren	-27,35	-27,35	-27,35
Sociaal			
Bijstandsontvangers	55,24	55,24	55,24
ABW schaalnadeel	1,87	1,87	1,87
ABW schaalvoordeel	42,91	42,91	42,91
Eenouderhuishoudens	9,46	9,46	9,46
Inwoners	202,46	47,06	202,46
Inwoners jonger dan 20 jaar	79,05	79,05	79,05
Inwoners ouder dan 64 jaar	20,21	20,21	20,21
Ouderen tussen 75 en 85 jaar	2,08	2,08	2,08
Inwoners Waddengemeenten meer dan 7500	0,02	0,00	0,00
Inwoners Waddengemeenten t/m 7500	0,10	0,00	0,00
Inwoners Waddengemeenten t/m 2500	0,15	0,00	0,00
Krimp	0,44	0,00	0,44
Lage inkomens	18,78	10,13	18,78
Lage inkomens drempel	43,02	41,26	43,02
Minderheden	36,28	24,91	36,28
Minderheden drempel	3,11	2,08	3,11
Uitkeringsontvangers	10,90	10,90	10,90
Huishoudens	60,35	13,29	60,35
Functie			
Extra groei jongeren	0,36	0,36	0,36
Extra groei leerlingen voortgezet onderwijs	0,58	0,58	0,58
Klantenpotentieel lokaal	56,30	0	0
Klantenpotentieel regionaal	22,29	0	0
Leerlingen voortgezet onderwijs	22,37	22,37	22,37
Leerlingen voortgezet speciaal onderwijs	7,43	7,43	7,43
Achterstandsleerlingen drempel	2,87	2,87	2,87

Tabel A2 Verdeling van het bedrag per inwoner per maatstaf in drie systemen (vervolg)

Fysiek	Huidige	Nieuw (cluster)	Nieuw (maatstaven)
Belastingcapaciteit niet-woningen eigenaren	9,24	0,00	0,00
Bedrijfsvestigingen	7,29	0,00	0,00
Bewoonde oorden met historische kernen	6,73	0,00	0,00
Bewoonde oorden 1930	3,38	0,00	0,00
Historische kern I kleiner dan 41 ha (a)	0,37	0,00	0,00
Historische kern I groter dan 40 ha	0,27	0,00	0,00
Historische kern I groter dan 64 ha (a)	1,74	0,00	0,00
Historische kern II kleiner dan 41 ha (a)	0,04	0,00	0,00
Historische kern II groter dan 64 ha (a)	0,00	0,00	0,00
Historische kern III kleiner dan 41 ha (a)	0,02	0,00	0,00
Historische kern IV kleiner dan 41 ha (a)	0,01	0,00	0,00
Historische kern V kleiner dan 41 ha (a)	0,00	0,00	0,00
Historische waterweg	0,70	0,00	0,00
Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing: stadsvernieuwing (ISV a)	1,56	0,00	0,00
Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing: herstructurering (ISV b)	0,95	0,00	0,00
Kernen	2,28	1,66	0,00
Kernen x bodemfactor buitengebied	4,49	0,00	0,00
Kernen met 500 adressen of meer	2,65	0,00	0,00
Oeverlengte x bodemfactor	1,06	0,00	0,00
Oeverlengte x bodemfactor x dichtheidsfactor	6,71	0,00	0,00
Omgevingsadressendichtheid	97,55	22,01	0,00
Omgevingsadressendichtheid drempel	3,24	0,00	0,00
Oppervlakte bebouwing	5,38	0,00	0,00
Oppervlakte bebouwing woonkern x bodemfactor	23,16	0,00	0,00
Oppervlakte bebouwing buitengebied x bodemfactor	3,73	0,00	0,00
Oppervlakte binnenwater	0,63	0,16	0,00
Oppervlakte buitenwater	0,62	0,00	0,00
Oppervlakte land	10,94	2,88	0,00
Oppervlakte land x bodemfactor	7,90	0,00	0,00
Woonruimten	35,96	0,00	0,00
Woonruimten x bodemfactor woonkern	36,78	0,00	0,00
Vast Bedrag			
Vast bedrag	9,33	0,03	0,00
Vast bedrag Amsterdam	9,45	0,00	0,00
Vast bedrag Rotterdam	5,20	0,00	0,00
Vast bedrag Den Haag	3,99	0,00	0,00
Vast bedrag Utrecht	2,80	0,00	0,00
Vast bedrag Baarle Nassau	0,02	0,00	0,00
Vast bedrag waddengemeenten	0,06	0,00	0,00
Totaal (b)	874,03	450,89	649,84
Budget-neutrale compensatie per inwoner	0,00	423,14	224,19

(a) Sommige gemeenten hebben meer dan één historische kern die kleiner is dan 40 hectare of groter is dan 65 hectare. In dit geval krijgen zij ook een hoger bedrag uit de algemene uitkering. De algemene uitkering voorziet gemeenten van extra middelen voor maximaal vijf historische kernen die kleiner zijn dan 40 hectare, en voor maximaal twee historische kernen groter dan 65 hectare.

(b) Het totaal is exclusief de middelen uit hoofde van de herindelingsmaatstaf, de suppletie-uitkering, de suppletie-uitkering ozb en de aanvullende uitkering.

Literatuur

Abdel-Rahman, H.M. en A. Anas, 2004, Theories of systems of cities, in: V.J. Henderson en J.F. Thisse (eds), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4, pp. 2293-2339, Amsterdam: North-Holland/Elsevier.

Albouy, D., 2009, The unequal geographic burden of federal taxation, *Journal of Political Economy*, vol. 117(4): 635-667.

Albouy, D., 2012, Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization, *Journal of Public Economics*, vol. 96(9): 824-839.

Allers, M.A., 2006, Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht, in: P.B. Boorsma en M.A. Allers, *De Financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.

Allers, M.A., 2012, Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, vol. 117(1): 4-6.

Allers, M.A., B. Steiner, C. Hoeben en J.B. Geertsema, 2013, Gemeenten in perspectief, COELO-rapport 13-4.

Allers, M.A. en W. Vermeulen, 2013, Uitkering aan gemeente slaat neer bij woningeigenaren, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 98: 326-329.

Allers, M.A. en W. Vermeulen, 2016, Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 58: 115-129.

Arnott, R. en J. Stiglitz, 1979, Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optimal city size, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 93: 471-500.

Barrow, L. en C.E. Rouse, 2004, Using market valuation to assess public school spending, *Journal of Public Economics*, vol. 88: 1747-1769.

Boadway, R.W. en N. Bruce, 1984, *Welfare economics*, B. Blackwell.

Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen, 2004, Belasten op niveau: Meer fiscale armslag voor gemeenten, 25 mei 2004, Den Haag.

Buchanan, J., 1950, Federalism and Fiscal Equity, *American Economic Review*, vol. 40: 583-599.

BZK, 2015a, Gemeentefonds meicirculaire 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK, 2015b, Gemeentefonds septembercirculaire 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK, 2015c, Gemeentefonds decembercirculaire 2015, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK, 2016, Bijlage bij OSU 2016: overzicht van de specifieke uitkeringen per ministerie, bijlage bij Kamerbrief Onderhoudsrapport Specifieke uitkeringen (OSU) 2016, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BZK, 2017, Kennisbank Openbaar Bestuur inkomsten gemeente, <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/inkomsten-van-gemeenten/>, website bezocht op 04-01-2017.

CBS, 2016, Woningvoorraad naar eigendom; regio, 2006-2012, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71446ned>, website bezocht op 20-07-2016.

Combes, P.P. en L. Gobillon, 2015, Chapter 5 - The Empirics of Agglomeration Economies, in: G. Duranton, J. Vernon Henderson en W.C. Strange (eds), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Elsevier, vol.5, pp. 247-348

CPB, 2013, Decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie, 4 september 2013, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, 2014a, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie, 26 juni 2014, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB, 2014b, Beantwoording vragen opkomstpercentage en herindelingen, CPB notitie, 31 oktober 2014, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB en PBL, 2015, Toekomstverkenning welvaart en leefomgeving Nederland in 2030 en 2050: twee referentiescenario's, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving en Centraal Planbureau.

Currie, J. en F. Gavhari, 2008, Transfers in Cash and In Kind: Theory Meets the Data, *Journal of Economic Literature*, vol. 46 (2): 333-383.

Combes, P.P., G. Duranton en L. Gobillon, 2008, Spatial wage disparities: Sorting matters!, *Journal of Urban Economics*, vol. 63(2): 723-742.

- Donders, J.H.M, M.F. van Dijk en G. Romijn, 2010, *Hervorming van het Nederlandse Woonbeleid*, CPB Bijzondere Publicatie 84, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Eeckhout, J., Pinheiro, R. en K. Schmidheiny, 2014. Spatial sorting, *Journal of Political Economy*, vol. 122(3): 554-620.
- Eeckhout, J. en N. Guner, 2015, Optimal Spatial Taxation: Are Big Cities too Small? IZA DP 8781.
- Eijkel R. van en W. Vermeulen, 2015, Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fischel, W.A., 2001, *The Homevoter Hypothesis. How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance and Land-Use Policies*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Fujita, M., 1989, *Urban Economic Theory: Land Use and City Size*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Goedhart, C., 1973, Local public finance in the theory of fiscal policy, *Problemes de finances publiques urbaines*, Saarbrücken: Institut international de finances publiques.
- Goedhart, C., 1982, Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden, in: N.C.M. van Niekerk (red.), *Macht en middelen in de verhouding Rijk-lagere overheden*, Den Haag: Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven.
- Goedhart, C., 1989, Naar een algemene theorie van de financiële verhouding, in: W.J. van Braband, N.H. Douben en E.N. Kertzman (red.), *Openbare financiën in drievoud*, Zutphen, pp. 271-285.
- Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Groot, S., H.L. de Groot, en M.J. Smit, 2014, Regional wage differences in the Netherlands: Micro evidence on agglomeration externalities, *Journal of Regional Science*, vol. 54(3): 503-523.
- Hilber, C.A.L., T. Lyytikäinen en W. Vermeulen, 2011, Capitalization of central government grants into local house prices: Panel data evidence from England, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41: 394-406.
- Hilber, C.A., en W. Vermeulen, 2016, The impact of supply constraints on house prices in England, *The Economic Journal*, vol. 126(591): 358-405.
- Hoynes, H.W. en E.F.P. Luttmer, 2011, The insurance value of state tax-and-transfer programs, *Journal of Public Economics*, vol. 95:1466-84.

- Kessing, S.G., V. Lipatov, en M.J. Zoubek, 2015, Optimal Taxation under Regional Inequality, The university of Warwick Discussion Paper Series.
- Kattenberg, M.A.C. en W. Vermeulen, 2015, Financiering decentralisaties: betalen zonder te bepalen?, CPB Policy Brief 2015/08.
- Kwakkel, K. en M.A. Allers, 2015, Atlas Rijksuitkeringen aan gemeenten 2015, COELO, Groningen.
- Ladd, H.F. en J. Yinger, 1994, The case for equalizing aid, *National Tax Journal*, vol. 47(1): 211-224.
- Marlet, G.A., 2003, Gemeentefonds mist grond, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 88: 55-57.
- Marlet, G.A. en C. van Woerkens, 2014, *De nieuwe gemeentekaart van Nederland*, Nijmegen: VOC Uitgevers.
- Leuvensteijn, M. van en V. Shestalova, 2006, Investeringsprikkels voor woningcorporaties, CPB Document 112.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E., 1999, An essay on fiscal federalism, *Journal of economic literature*, vol. 37(3): 1120-1149.
- Oates, W.E., 2005, Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, *International Tax and Public Finance*, vol. 12: 349-373.
- OECD/Korea Institute of Public Finance, 2012, Institutional and Financial Relations across Levels of Government, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Parijs.
- OECD, 2013, *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work*, OECD Publishing, Parijs.
- Ommeren, J.N. van en A.J. van der Vlist, 2016, Households' willingness to pay for public housing, *Journal of Urban Economics*, vol. 92: 91-105.
- Pauly, M.V., 1973, Income Redistribution as a Local Public Good, *Journal of Public Economics*, vol. 2: 35-58.
- Perrson, T. en G. Tabellini, 1996, Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Moral Hazard, *Econometrica*, vol. 64: 623-46.

Rijksoverheid, 2013, Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/rapporten/2013/05/24/toelichting-op-de-berekening-van-de-uitkeringen-uit-het-gemeentefonds>, website bezocht op 20-07-2016.

Rodden, J., 2003, Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government, *International Organization*, vol. 57: 695-729.

Shiller, R.J., en A.N. Weiss, 1999, Home equity insurance, *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol. 19(1): 21-47.

Studiegroep Openbaar Bestuur, 2015, Maak verschil krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven, Den Haag.

SVLO werkgroep grond werkt, 2015, Handreiking vennootschapsbelasting en het gemeentelijk grondbedrijf.

Teulings, C.N., L. Bovenberg en H. van Dalen, 2005, *De cirkel van goede intenties: de economie van het publieke belang*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Tiebout, C.M., 1956, A pure theory of local expenditures, *The journal of political economy*, 416-424.

Tobin, J., 1970, On limiting the domain of inequality, *Journal of Law and Economics*, vol. 13: 263-270.

Tweede Kamer, 1995,. Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en gemeenten (Financiële-verhoudingswet), Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3.

Vermeulen W. en M.A. Allers, 2015, Betere afweging met meer lokale belasting, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 100: 52-55.

Vermeulen, W., G.A. Marlet, C.N. Teulings en H.L.F. de Groot, 2016, *Groei & Krimp*, Nijmegen: VOC uitgevers.

Vermeulen, W. en J. Rouwendal, 2007, Housing supply in the Netherlands, CPB Discussion Paper 87.

Wyckoff, P.G., 1995, Capitalization, equalization, and intergovernmental aid, *Public Finance Quarterly*, vol. 23: 484-508.

Gemeenten zijn voor het merendeel van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. Sommige gemeenten krijgen tot wel vier keer zoveel geld per inwoner als andere. Op deze manier verevent het Rijk verschillen in het beroep op voorzieningen en in de lokale belastingcapaciteit.

Dit boek gaat over een welvaartseconomische benadering van verevening. Hoe kan het Rijk – rekening houdend met maatschappelijke voorkeuren voor een verdeling van middelen tussen arm en rijk – de verdeling van uitkeringen over gemeenten inzetten om de nationale welvaart zo groot mogelijk te maken? Waarvoor wordt er dan nog gecompenseerd en wat betalen gemeenten zelf? Hoe zouden we omgaan met lokale verschillen in belastingcapaciteit? En welke rol spelen landelijke belastingen en subsidies? Deze studie geeft een aanzet tot een andere manier om naar verevening te kijken en verkent hoe deze benadering er concreet uit zou kunnen zien. Hierbij komt ook de relatie met economische groei aan bod.

Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00
info@cpb.nl | www.cpb.nl

Februari 2017 | ISBN 978-90-5833-758-0

