

Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk

Prof. dr. C.G.M Sterks
Dr. M.A. Allers

31 Januari 1996

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

De stichting Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) is in 1993 opgericht op initiatief van de zes grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Groningen), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de NV Bank Nederlandse Gemeenten.

De stichting heeft als doel aan de Rijksuniversiteit Groningen een bijzondere leerstoel Studie van de Economie van de Lagere Overheden in te stellen en in stand te houden. De vanwege de stichting te benoemen hoogleraar (sinds 1 april 1994 prof. dr. C.G.M. Sterks) geeft onderwijs gericht op de economie van de lagere overheden en entameert, organiseert en coördineert wetenschappelijk onderzoek naar de ontvangsten en uitgaven van lagere overheden en de besluitvorming daarover.

Het COELO verricht onderzoek op eigen initiatief en in opdracht van derden.

Voorwoord

Dit onderzoek is verricht op verzoek van het bestuur van de Stichting COELO.
Wij zijn dank verschuldigd aan alle gemeenten die bereid waren onze enquêteformulieren in te vullen en terug te sturen.

Verder danken wij prof.dr. C.A. de Kam voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit rapport, en H. Mensen van het secretariaat van de Raad voor de gemeentefinanciën en Mr. H.W. Scholten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het op floppy-disk beschikbaar stellen van statistische gegevens over individuele gemeenten.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust volledig bij de auteurs.

Inleiding

Op 18 december 1995 verscheen het voorstel voor een nieuwe Financiële Verhoudingswet.¹ De herziene wetgeving moet leiden tot een andere verdeelsystematiek voor de uitkeringen die gemeenten uit het Gemeentefonds ontvangen. De nieuwe verdeelmaatstaven moeten op 1 januari 1997 worden ingevoerd, met een overgangperiode van drie jaar. De herziening leidt tot een herverdeling van ongeveer 550 miljoen gulden. Volgens de Memorie van Toelichting wordt bij de nieuwe verdeelmaatstaven 'meer rekening gehouden met de belastingcapaciteit van gemeenten, zodat de grote verschillen in belastingdruk, onder andere tussen stad en rand, in belangrijke mate verminderd kunnen worden.'² De belastingcapaciteit wordt verdisconteerd door per gemeente een rekestarief van f 9,38 per f 3000 waardegrondslag van de onroerende-zaakbelastingen toe te passen. Deze belastingcapaciteit wordt in mindering gebracht op de te ontvangen algemene uitkering.

De wetgever verwacht van het nieuwe verdeelstelsel dat gemeenten die er op vooruit gaan (voordeelgemeenten) hun belastingtarieven zullen verlagen en de gemeenten die er op achteruit gaan (nadeelgemeenten) hun tarieven zullen verhogen. Die verwachting wordt niet door iedereen gedeeld. Eén van de leden van de Raad voor de gemeentefinanciën vreest dat de gevolgde handelwijze zal leiden tot een aanzienlijke groei van de collectieve-lastendruk (Rgf 1994, blz. 9). Hij is bang dat voordeelgemeenten het financiële voordeel niet onmiddellijk zullen vertalen in een verlaging van de tarieven, maar de 'meevaller' zullen gebruiken voor het op hoger peil brengen van hun (achtergebleven) voorzieningenniveau.

Ook het kamerlid Remkes (VVD) wijst op het risico dat de herverdeling leidt tot een algehele stijging van de collectieve-lastendruk: 'want in de praktijk zullen gemeenten die voordeel halen uit de herverdeling, niet navenant hun belastingtarieven gaan verlagen, terwijl veel nadeelgemeenten (zeker bij de beperkte overgangstermijn die nu voor ogen staat) niet anders zullen kunnen doen dan hun OZB-tarieven te verhogen.'³

De resultaten van een telefonische enquête door het weekblad *Binnenlands Bestuur* onder vijftien gemeenten, die hun uitkering met meer dan 10 procent zien toenemen, suggereren dat er ook concrete aanwijzingen zijn voor lastendrukverhoging.⁴

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nrs. 1-2.

² Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1995-1996, 24 552, nr. 3, blz. 6.

³ Verslag van een Algemeen overleg van de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Financiën met Staatssecretaris mevrouw Van de Vondervoort van Binnenlandse Zaken en Staatssecretaris Vermeend van Financiën over financiën en binnenlands bestuur, vastgesteld op 21 december 1994, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 C en D, nr. 5, blz. 8.

⁴ *Binnenlands Bestuur*, 11 augustus 1995, blz. 1 en 14-17.

Het CBS verklaart de voor 1996 voorziene stijging van de onroerende-zaakbelastingen, los van trendmatige stijgingen, voor een belangrijk deel doordat gemeenten anticiperen op veranderingen in de verdeling van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds.⁵

Sterks (1994) wijst er op dat ook de moderne economische theorie in deze situatie een lastendrukstijging voorspelt ('flypaper effect').

Om meer duidelijkheid te scheppen over de gevolgen van de herziening van de financiële verhouding voor de lokale lastendruk hebben wij een schriftelijke enquête gehouden onder de 200 grootste gemeenten in Nederland. Deze gemeenten werd gevraagd hoe zij de voorziene voor- of nadelige herverdeeldeffecten denken op te vangen. De conclusies zijn verrassend.

Eerst volgt een korte uiteenzetting over de theorie van het 'flypaper effect'. Daarna wordt de door ons gehouden enquête besproken, en worden de resultaten daarvan gepresenteerd.

⁵ CBS, *Persbericht* nr. PB96-3 van 4 januari 1996. Uit telefonische navraag bleek dat de conclusie niet was gebaseerd op een kwantitatieve analyse. "De anticipatie blijkt uit de toelichting bij een aantal begrotingen" aldus een woordvoerder.

Theorie: het 'flypaper effect'

Traditionele micro-economische theorie

De traditionele micro-economische visie wordt weergegeven in het kader op de volgende bladzijde. Voor ons doel gaat het erom dat volgens de traditionele micro-economische theorie hogere overdrachten van de centrale overheid niet voor het volle pond leiden tot een uitbreiding van de lokale collectieve goederenvoorziening, maar dat zij voor een deel neerslaan in lagere lokale belastingen. Als de gemeenten ongeveer 10% van het nationale inkomen uitgeven, dan zou één gulden extra aan gemeentelijke inkomsten leiden tot een dubbeltje aan extra lokale uitgaven; de overige negentig cent zou aan de burger worden teruggegeven in de vorm van (lokale) belastingverlaging.

De theorie maakt verder duidelijk dat verhogingen en verlagingen precies symmetrisch werken. Dat betekent dat een verlaging van overdrachten van de centrale overheid evenmin voor het volle pond leidt tot een beperking van de lokale collectieve goederenvoorziening. Een verlaging van de uitkeringen leidt deels tot minder voorzieningen en deels tot een verhoging van de lokale belastingen. Kort samengevat: lagere (hogere) uitkeringen worden deels gecompenseerd door hogere (lagere) lokale belastingen. Angst voor een per saldo hogere collectieve-lastendruk als gevolg van een pakket verlagingen en verhogingen van de algemene uitkering behoeft volgens de traditionele theorie niet te bestaan.⁶

Flypaper effect

De moderne theorie heeft deze conclusies losgelaten, omdat de feiten de traditionele theorie schijnen te logenstraffen. Analyses in met name de Verenigde Staten wijzen doorgaans uit dat hogere (ongebonden) overdrachten de lokale overheidsbestedingen méér verhogen dan een gelijke stijging van het individuele inkomen: van elke extra dollar wordt 25 tot 100 cent besteed aan extra uitgaven.⁷ Dit wordt aangeduid als het 'flypaper effect'. Volgens dit verschijnsel blijft het geld 'plakken' op de plaats waar het terecht komt ('money sticks where it hits').

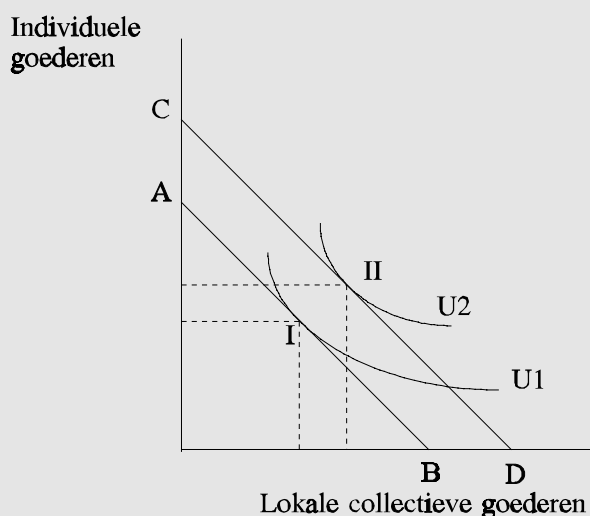
⁶ Volgens het voorstel tot herziening van de FVW'84 gaan 337 gemeenten er op achteruit en 295 gemeenten er op vooruit. Vier gemeenten houden dezelfde uitkering. In totaal gaat het om een verschuiving van f 550 mln. Deze cijfers zijn gebaseerd op de tabel in het 'paarse boekje' (Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Financiën, 1994). Mr. H.W. Scholten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken was zo vriendelijk ons deze gegevens op floppy te leveren.

⁷ Zie Hines and Thaler (1995), Cullis and Jones (1992, blz. 314) en Boadway en Wildasin (1984, blz. 530). In het overzicht van Hines and Thaler (1995, blz. 219) van tien van de meest geciteerde empirische onderzoeken, variëren de schattingen van het flypaper effect van 25 tot 100 procent. (Een score van 100 procent betekent dat extra uitkeringen voor het volle pond neerslaan in hogere uitgaven.) In zeven van de tien aangehaalde onderzoeken bedraagt de score 50 procent of meer. Slechts bij enkele van die resultaten zou sprake kunnen zijn van specificatiefouten (Hines and Thaler 1995, blz. 222).

Kader: de traditionele micro-economische visie

Volgens de traditionele micro-economische theorie kan het gedrag van de inwoners van een lokale bestuursseenheid als volgt worden gemodelleerd (zie Cullis and Jones (1992, blz. 308 en 314 e.v.) en/of Boadway en Wildasin (1984, blz. 530)). Figuur 1 geeft aan hoe de inwoners binnen een geografisch gebied hun keuze bepalen tussen individuele goederen (verticaal) en lokale collectieve goederen (horizontaal). Lijnstuk OA geeft aan hoeveel individuele goederen maximaal kunnen worden geconsumeerd met het lokale particuliere inkomen, zonder aanvulling door overdrachten van de centrale overheid. Lijnstuk OB geeft aan over hoeveel lokale collectieve goederen maximaal kan worden beschikt door het hele lokale individuele inkomen te bestemmen voor lokale belastingen en deze om te zetten in lokale collectieve goederen. De lijn AB geeft alle mogelijke combinaties van individuele en lokale collectieve goederen. In de gegeven situatie wordt gekozen voor combinatie I. Dat punt wordt gevonden doordat de indifferentiecurve U_1 daar raakt aan de budgetlijn AB.

Als de lokale eenheid vervolgens een ongebonden overdracht van de centrale overheid ontvangt ter grootte van BD, schuift de budgetlijn evenwijdig op naar CD. Daarbij hoort, gegeven de ligging van indifferentiecurve U_2 de goederencombinatie II. Dezelfde lijn CD zou zijn verkregen als het individuele inkomen was gestegen met BD. Het maakt dus niet uit of het een overdracht betreft aan de lokale bestuursseenheid of aan de inwoners van de lokale bestuursseenheid. De figuur laat zien dat het extra inkomen, ongeacht of het individueel inkomen is dan wel een overdracht - bij de gegeven voorkeuren - leidt tot meer individuele goederen en meer lokale collectieve goederen. Meer individuele goederen betekent in het geval van een hogere overdracht, lagere belastingen. Omgekeerd leidt een lager inkomen (door een lager individueel inkomen dan wel door lagere overdrachten) tot minder individuele goederen en tot minder lokale collectieve goederen.



Dat wil zeggen dat hogere uitkeringen van centrale aan lokale overheden zich, meer dan volgens de traditionele theorie verwacht, vertalen in hogere lokale uitgaven. Daarmee neemt ook het totale beslag van de overheid op het nationale inkomen toe.⁸

Kennelijk lijden de lokale inwoners aan een bepaalde vorm van belastingillusie. Door de hogere uitkeringen stijgt de hoeveelheid lokale collectieve voorzieningen per gulden lokale belasting en wordt de gemiddelde 'belastingprijs' van de lokale collectieve voorzieningen lager. Dat vatten de inwoners op als een verlaging van de marginale 'belastingprijs' waardoor zij voor meer lokale collectieve voorzieningen zullen stemmen dan bij een *juiste* perceptie van de marginale 'belastingprijs'.⁹

Romer en Rosenthal (1980) verklaren het flypaper effect met een bureaucratisch gedragsmodel dat voortbouwt op het bekende model van Niskanen.¹⁰

Asymmetrie

Volgens de theorie werkt het 'flypaper effect' niet symmetrisch. Met andere woorden, de reactie op een verlaging van de uitkeringen is niet het spiegelbeeld van die op een verhoging van de uitkeringen. Een verlaging van de algemene uitkering in de 'nadeelgemeenten' leidt niet tot navenant lagere lokale collectieve uitgaven. Dit betekent dat de lokale belastingen zullen stijgen om het uitgavenniveau op het oude peil te houden.

Volgens Gramlich (1987) vertaalden bezuinigingen op de overdrachten aan lagere overheden zich in de Verenigde Staten in hogere lokale belastingen. Tussen 1980 en 1987 liepen de overdrachten van de federale overheid aan de staten en andere lagere overheden ('state and local government') terug van 4,4 procent naar 3,4 procent van het BNP. Omdat de lagere overheden doorgaans geen tekorten mogen hebben, moet die reductie van overdrachten leiden tot lagere lokale uitgaven of tot hogere lokale ontvangsten. Eind 1986 was het aandeel van de lagere overheden in het BNP echter nog hetzelfde als in 1980. De belastingen van de lagere overheden, gemeten in procenten van het BNP, bleken zelfs nog iets méér te zijn gestegen dan overeenkwam met de voorafgaande bezuinigingen op de uitkeringen aan die overheden (Gramlich 1987, blz. 303).

De nieuwe FVW: een unieke kans

Een bezwaar van dit soort onderzoek is dat het niet duidelijk is *waarom* lokale

⁸ Zie ook Oates (1991, blz. 8-9) en King (1992, blz. 34-42).

⁹ Zie Courant, Gramlich and Rubinfeld (1979) en Oates (1979). Volgens de micro-economische theorie gaat het bij de beslissing om meer van een goed te kopen om de prijs van die extra goederen en niet om de gemiddelde prijs. Het marginale nut (het nut van de extra eenheid van het betreffende goed) wordt afgewogen tegen de prijs van het additionele goed.

¹⁰ Zie Boadway en Wildasin (1984, blz. 158-160 en 531). Omdat dit model minder relevant is en bovendien te gecompliceerd om het in het korte bestek van deze bijdrage uiteen te zetten, blijft het hier onbesproken.

uitgaven stijgen. Hieraan kunnen allerlei factoren ten grondslag liggen, die misschien wel helemaal los staan van de ontvangen overdrachten. De voorgestelde herziening van de FVW biedt ons een unieke kans om het al dan niet optreden van het 'flypaper effect' in Nederland te bestuderen. Gemeenten moeten immers beslissen wat zij met hun extra inkomsten zullen gaan doen of hoe zij de inkomstendaling zullen opvangen. Hierdoor wordt het zich al dan niet voordoen van het flypaper effect min of meer *geïsoleerd* meetbaar. In het onderzoek dat tot op heden in de Verenigde Staten is gedaan wordt een eventueel optredend flypaper effect vertroebeld door allerlei trends in ontvangsten, uitgaven, economische groei en dergelijke.

De lokale uitgaven bedragen in Nederland globaal vijftien procent van het netto nationaal inkomen.¹¹ Als uit ons onderzoek blijkt dat de voordeeltgemeenten meer dan vijftien procent van hun extra inkomsten bestemmen voor hogere uitgaven, moeten we concluderen dat (ook) in Nederland het flypaper effect opgaat. Wanneer de lokale overheden in Nederland *asymmetrisch* reageren, zal de lokale lastendruk per saldo stijgen. Nadeeltgemeenten zullen dan minder bezuinigen dan voordeeltgemeenten extra uitgeven. In het extreme geval dat het flypaper effect dan tevens 100% zou bedragen, stijgt de lokale druk met het volle bedrag van de herverdeling (f550 miljoen). Voordeeltgemeenten gebruiken hun hele 'voordeel' voor uitgavenverhoging (in plaats van lastendrukverlaging) en nadeeltgemeenten vertalen het hele 'nadeel' in lastenverzwaring.

De vraag hoe de gemeenten in Nederland zullen reageren op de aanstaande herverdeling is behalve in theoretisch opzicht interessant uiteraard ook uitermate relevant voor de burgers en de beleidsmakers die lastendrukstijgingen ongewenst vinden.

¹¹ Sterks en Allers (1995, blz. 49).

Onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de schriftelijke enquête waarmee de gegevens voor dit onderzoek zijn verzameld.

Steekproef

Om praktische redenen is besloten niet alle gemeenten in het onderzoek te betrekken. Omdat het leeuwedeel van de herverdeling bij de grote gemeenten plaatsvindt, is de steekproef beperkt tot de 200 grootste gemeenten, zoals die staan vermeld in bijlage 3 van het advies van de Raad voor de gemeentefinanciën van 18 maart 1994 (Rgf 1994). De kleinste hiervan is Oegstgeest, met (in 1992) 18.838 inwoners.

Vragenlijst

De vragenlijst is met opzet zeer beknopt gehouden om een zo hoog mogelijke respons te bewerkstelligen. Elders beschikbare gegevens (zoals aantal inwoners, hoogte OZB-tarief) hoefden niet te worden verstrekt. Hierdoor kostte het invullen weinig tijd.

Voordeelgemeenten en nadeelgemeenten ontvingen soortgelijke vragenlijsten, maar werden als voordeel- respectievelijk nadeelgemeente benaderd om de vraagstelling eenvoudig te houden en de respons te vergroten. Hierbij werd uitgegaan van de cijfers uit het hierboven genoemde advies van de Raad voor de gemeentefinanciën. Door inmiddels gewijzigde inzichten (en eigen herberekening door gemeenten zelf) waren echter enige nadeelgemeenten in voordeelgemeenten veranderd en omgekeerd, zodat alsnog een ander formulier moest worden toegestuurd.

Beide vragenlijsten (compleet afgedrukt in bijlage 4) bevatten slechts drie vragen. Eerst is gevraagd naar de omvang van het voordeel of nadeel. Vervolgens werd gevraagd of al met dit voordeel of nadeel rekening wordt gehouden, in de meerjarenramingen of op een andere manier. Vraag drie valt in twee delen uiteen. Eerst wordt gevraagd welk deel (percentage) van het voordeel zal worden gebruikt om de tarieven te verlagen, of welk deel van het nadeel zal worden gecompenseerd door hogere tarieven. Tenslotte is gevraagd hoe de rest van het voordeel of nadeel wordt gecompenseerd: door aanpassing van de uitgaven, van het begrotingstekort (of -overschot), of van beide.

Enquête

De enquête is gehouden in november en december 1995. De wethouders van financiën van de geselecteerde gemeenten ontvingen elk een vragenlijst, vergezeld van een begeleidende brief (zie bijlage 4) en een voorgefrankeerde en geadresseerde antwoordvelop. Na ruim twee weken ontvingen de wethouders die nog niet hadden gereageerd een herinneringsbrief, opnieuw met vragenlijst en antwoordvelop. Tenslotte is nog met enkele non-respondenten telefonisch contact gezocht.

Respons en representativiteit

Van de 200 gemeenten uit de steekproef bestaan er inmiddels twee niet meer, zodat de steekproefgrootte op 198 komt. De respons bedraagt 182 bruikbare enquêteformulieren (92% van de steekproefomvang), hetgeen buitengewoon hoog is. De deelnemende gemeenten hebben samen 10,2 miljoen inwoners; twee-derde van de gehele Nederlandse bevolking. Alle 20 gemeenten met meer dan 100.000 inwoners deden mee.

Eén-derde van de respondenten stuurde bijlagen mee, doorgaans kopieën uit de begroting of de meerjarenraming. Daarnaast werd door 37% van de respondenten een toelichting op de antwoorden gegeven.

Hoewel de non-respons klein is, is toch gekeken of deze de uitkomsten misschien vertekent. Dit blijkt niet het geval te zijn (bijlage 2).

Uitkomsten

Herverdeling

De uitkomsten van dit onderzoek zijn gebaseerd op gegevens van 182 gemeenten. Hiervan beschouwen 99 (54%) zich als nadeelgemeente, en 81 (45%) als voordeelgemeente. Deze verhouding komt vrijwel overeen met die voor alle 636 gemeenten samen.¹² Voor twee van de 182 gemeenten verandert de algemene uitkering niet. Deze gemeenten blijven verder geheel buiten beschouwing.

Voor onze berekeningen is uitgegaan van het door de gemeenten zelf opgegeven voor- of nadeel.¹³ Hierop is immers de te onderzoeken beleidsreactie gebaseerd. Vaak zijn de gemeenten hierbij uitgegaan van het zogenoemde 'paarse boekje'¹⁴ (de meest actuele cijfers ten tijde van de enquête), soms eventueel aangevuld met eigen berekeningen. Tabel 1 laat zien dat de 99 nadeelgemeenten in de steekproef in totaal f409 miljoen moeten inleveren, terwijl de 81 voordeelgemeenten f449 miljoen te verdelen hebben. De totale herverdelingsoperatie betreft - volgens het 'paarse boekje' - f551 miljoen.

Tabel 1 Herverdeling responsgemeenten^a

	Voordeelgemeenten		Nadeelgemeenten		Totaal	
	fmln	aantal	fmln	aantal	fmln	aantal
Houdt <i>geen</i> rekening met herverdeling	45	19	-46	5	-1	24
Houdt <i>wel</i> rekening met herverdeling	404	62	-363	94	41	156
Totaal	449	81	-409	99	40	180

a Exclusief de twee gemeenten waarvoor de algemene uitkering niet verandert

Herverdeling in ramingen verwerkt

Vierentwintig gemeenten houden nog *geen rekening* met het komende financiële voor- of nadeel: 5 nadeelgemeenten die samen f46 miljoen moeten inleveren en 19 voordeelgemeenten die f45 miljoen extra krijgen. Zie tabel 1.

Respondenten noemen verschillende redenen om in de financiële planning nog geen rekening te houden met de komende herverdeling. Soms zijn de veranderingen klein, zodat bij een nieuwe berekening een voordeel nog in een nadeel kan omslaan, of omgekeerd. Vaak ook zijn gemeenten huiverig om een voordeel dat nog niet zeker is alvast in te boeken. In een enkel geval is de reden dat het verwachte nadeel

¹² Zie ook tabel 7, laatste kolom.

¹³ De conclusies van dit onderzoek veranderen niet als in plaats hiervan de herverdelingscijfers uit het 'paarse boekje' worden gebruikt (zie bijlage 3).

¹⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Financiën, *Vernieuwing financiële organisatie*, Den Haag, november 1994.

onaanvaardbaar wordt gevonden: 'als er een oplossing is, is er ook geen probleem meer'. Een belangrijke reden is verder natuurlijk dat de collegepartijen het nog niet overall eens hebben kunnen worden.

Van de 180 gemeenten houden er 156 *wel rekening* met de komende herverdeling. Het gaat hier om 94 nadeelgemeenten die er samen f363 miljoen op achteruitgaan, en om 62 voordeelgemeenten die samen f404 miljoen extra te verdelen hebben. Soms is nog geen formeel besluit genomen, maar is al wel aan te geven welke richting het opgaat. Het komt ook voor dat voordeelgemeenten wegens de grote onzekerheid die nog steeds bestaat omtrent de precieze vormgeving van de nieuwe Financiële Verhoudingswet, nog slechts met een *deel* van het te verwachten voordeel rekening houden.

Van de 156 gemeenten uit de steekproef die wel rekening houden met de gevolgen van de nieuwe verdeling van het Gemeentefonds kunnen er 15 nog niet aangeven welk deel van de verwachte verandering via de tarieven wordt gecompenseerd. Er rest ons dus een groep van 141 gemeenten waarvoor we een berekening kunnen maken (tabel 2). Van deze gemeenten moeten er 84 samen f320 miljoen inleveren. Dat is 58% van het totaal dat alle 337 nadeelgemeenten samen moeten inleveren (f551 mln). De 57 voordeelgemeenten krijgen er samen f391 miljoen bij, 71% van het totaal. Van deze herverdeling kunnen we dus nagaan wat de gevolgen zijn voor de gemeentelijke tarieven en uitgaven.

Tabel 2 Steekproef, respons en aantal gemeenten waarvoor voldoende gegevens beschikbaar zijn

	Aantal gemeenten	Herverdeling ^a (f mln)	
Populatie	636	-551	+551
Steekproef	200		
- samenvoeging gemeenten	-2		
Netto steekproef	198		
- non-respons	-16	-23	+19
Respons	182	-409	+449
- geen verandering algemene uitkering	-2	0	+0
- geen rekening gehouden met verandering FVW	-24	-46	+45
- gevolgen tarieven nog niet bekend	-15	-44	+13
Gegevens beschikbaar	141	-320	+391

a De herverdelingscijfers van de gemeenten die niet zijn onderzocht ('populatie' en 'non-respons') zijn afkomstig uit: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Financiën, *Vernieuwing financiële organisatie*, Den Haag, november 1994 (paarse boekje).

Tariefaanpassing

Tabel 3 laat zien welk deel van het financiële voordeel gemeenten via tariefverlaging teruggeven aan de burger, en welk deel van het nadeel uit tariefverhoging wordt gedekt.

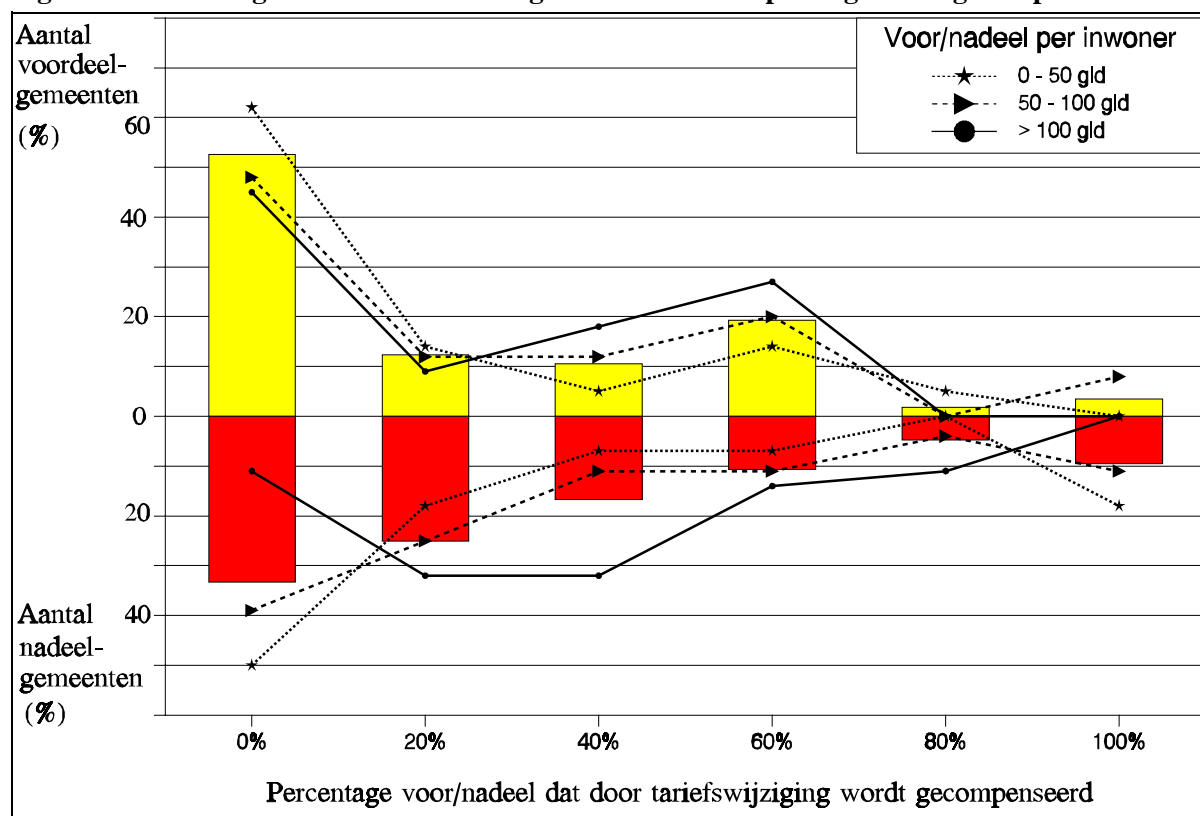
Ruim 40% van de onderzochte gemeenten ziet in de komende herverdeling *geen* aanleiding om de tarieven aan te passen. De tarieven worden *verlaagd* in 19% van de gemeenten. Gemiddeld geven deze gemeenten 47% van het voordeel terug aan

de burger (ongewogen gemiddelde). De heffingen brengen hierdoor in deze gemeenten gemiddeld *f* 4,4 miljoen minder op. Tariefverhoging vindt plaats in 40% van de onderzochte gemeenten. Gemiddeld dekken deze gemeenten zo 46% van het nadeel. De opbrengst van de gemeentelijke heffingen stijgt met gemiddeld *f* 1,7 miljoen per betrokken gemeente.

Tabel 3 Tariefaanpassing naar aanleiding van herverdeling Gemeentefonds

	Aantal gemeenten		Deel aanpassing via tarieven (gem.)	Mutatie opbrengst heffingen	
		%	%	<i>f</i> mln	<i>f</i> mln
Tariefverlaging	27	19	-47	-4,4	-120
Geen verandering	58	41	0	0	0
Tariefverhoging	56	40	46	+1,7	+94
Totaal	141	100	9	-0,2	-26

Figuur 1 Percentage van de herverdeling dat via tariefaanpassing wordt gecompenseerd



Van de *voordeelgemeenten* verlaagt slechts een minderheid de tarieven; 53% houdt ze constant (staafdiagram in figuur 1). Worden de tarieven verlaagd, dan wordt in

slechts 4% van de gevallen het gehele voordeel aan de burger teruggegeven. Van de *nadeelgemeenten* compenseert 10% de inkomensdaling geheel door tariefverhoging. Eén derde verhoogt de tarieven in het geheel niet, en voor de rest ligt de tariefverhoging grotendeels onder de 50%.

De lijnen in figuur 1 laten zien dat het voor het al dan niet aanpassen van het tarief niet zoveel uitmaakt hoe groot het voordeel per inwoner is.¹⁵ Bij *nadeelgemeenten* is dit anders: bij een beperkt nadeel blijven de tarieven relatief vaak ongemoeid, terwijl dat bij een groot nadeel (meer dan f100 per inwoner) niet zo is.

Tarievenconvergentie?

Bij de voorgestelde nieuwe verdeling van het Gemeentefonds is het uitgangspunt dat gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen bereiken als zij naast de uitkering van het Gemeentefonds een OZB-tarief hanteren van f9,38 per f3000 van de waardegrondslag. Momenteel hanteren 'arme' gemeenten doorgaans hogere tarieven dan 'rijke'. Men zou dus kunnen verwachten dat na herverdeling de OZB-tarieven enigszins naar dit gemiddelde zullen convergeren: gemeenten met hogere tarieven zullen deze kunnen verlagen, terwijl gemeenten met lagere tarieven zonder tariefverhoging moeilijk hun voorzieningenniveau kunnen handhaven. Tabel 4 laat zien dat deze verwachting inderdaad deels uitkomt. Van de gemeenten met tarieven lager dan f9,38 verhoogt 62% de tarieven; 31% verandert de tarieven niet, en 7% verlaagt ze. Gemeenten met relatief hoge tarieven veranderen deze in meerderheid (51%) niet; 31% kiest voor tariefverlaging, terwijl 17% voor een verhoging kiest.

Tabel 4 Richting tariefaanpassing en bestaand tarief t.o.v. normtarief

	OZB-tarief < f9,38		OZB-tarief > f9,38		Totaal	
Tariefverlaging	5	7%	22	31%	27	19%
Geen tariefverandering	22	31%	36	51%	58	41%
Tariefverhoging	44	62%	12	17%	56	40%
Totaal	71	100%	70	100%	141	100%

Bron OZB-tarieven (1994): Raad voor de gemeentefinanciën

Aanpassing van uitgaven en begrotingsaldo

Behalve via de tarieven kan de inkomstenstijging of -daling worden gecompenseerd door de uitgaven aan te passen, door verandering van het begrotingssaldo, of door een combinatie van beide. Tabel 5 laat zien dat in 56% van de gemeenten de *uitgaven* worden aangepast als gevolg van de wijziging van de FWV, zonder dat het begrotingssaldo verandert. De verschillen tussen voordeel- en *nadeelgemeenten* zijn frappant: een inkomstendaling leidt in 76% van de gevallen tot minder uitgaven,

¹⁵ Als de herverdeling wordt uitgedrukt als procentuele verandering ten opzichte van de 'oude' algemene uitkering ziet het beeld er nagenoeg hetzelfde uit als in figuur 1.

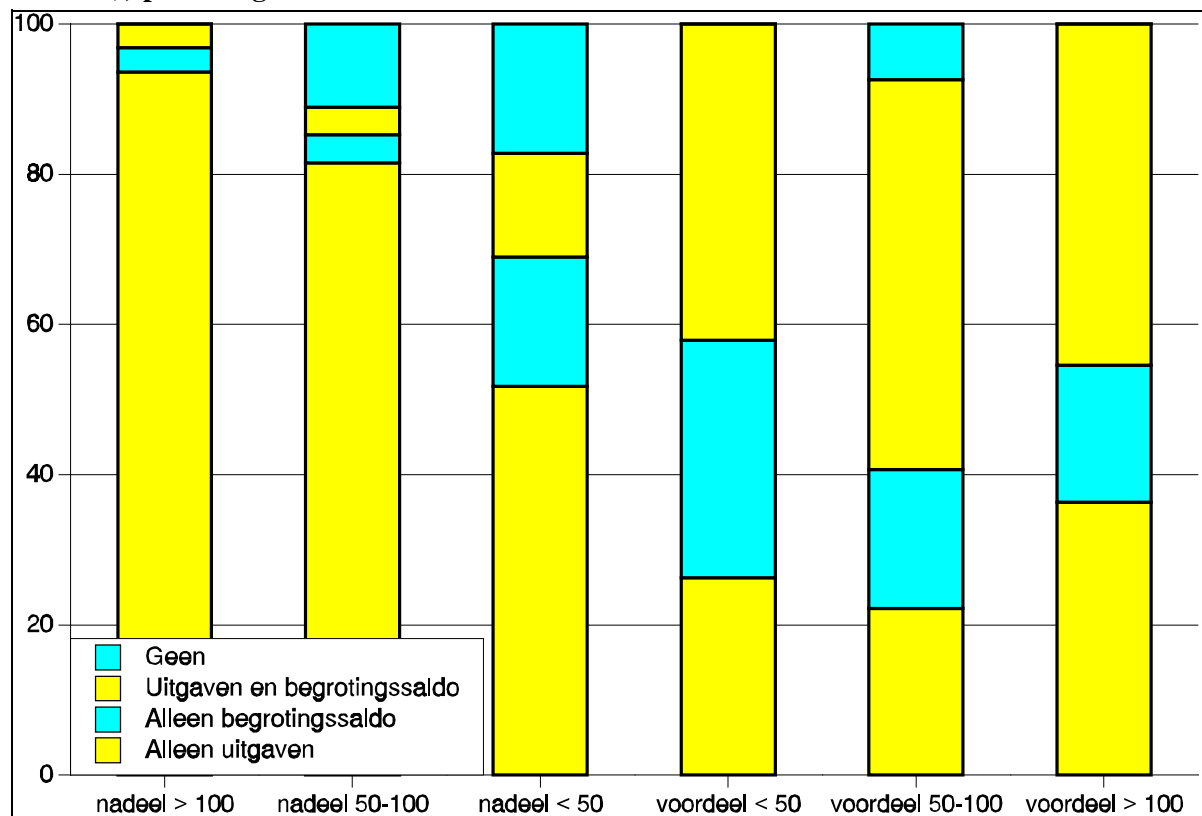
terwijl een inkomstenstijging slechts in 26% van de gevallen tot hogere uitgaven leidt. Hoe groter het nadeel, hoe vaker de uitgaven worden beperkt (figuur 2); een groter voordeel betekent echter niet dat de uitgaven vaker worden verhoogd.

Tabel 5 Aanpassing van uitgaven en begrotingssaldo (naast eventuele tariefaanpassing)

	Voordeelgemeenten		Nadeelgemeenten		Totaal	
Geen ^a	2	4%	8	9%	10	7%
Alleen uitgaven	15	26%	66	76%	81	56%
Alleen begrotingssaldo	13	23%	7	8%	20	14%
Beide	27	47%	6	7%	33	23%
Totaal	57	100%	87	100%	144	100%

a Aanpassing geheel via tarieven.

Figuur 2 Aanpassing naast tarieven, naar omvang herverdeling (gemeten in gld per inwoner); percentages



Voordeelgemeenten gebruiken de extra inkomsten in 23% van de gevallen om hun *begrotingssaldo* te verbeteren zonder dat de uitgaven stijgen (vooral gemeenten met een voordeel van minder dan f50 per inwoner doen dit), terwijl nadeelgemeenten in slechts 8% van de gevallen op grotere tekorten of lagere overschotten terugvallen,

in plaats van minder uit te geven (voornamelijk gemeenten met een nadeel van minder dan f50 per inwoner). Voor een *combinatie* van beide aanpassingen kiest 7% van de nadeelgemeenten en 47% van de voordeelgemeenten. Van deze gemeenten is niet bekend welk deel van de aanpassing via de uitgaven loopt en welk deel via het begrotingssaldo.

Gevolgen voor gemeentelijke uitgaven en lastendruk

In tabel 6 en figuur 3 is te zien welke financiële verschuivingen het gevolg zijn van de herziening van de FVW'84. De onderzochte *voordeelgemeenten* geven bijna één derde van het voordeel terug aan de burger door de tarieven te verlagen. Tussen de 13% en 63% wordt gebruikt voor extra uitgaven, en tussen de 7% en de 57% voor een verbetering van het begrotingssaldo. De *nadeelgemeenten* compenseren twee derde van hun inkomstenterugval door minder uit te geven en 29% door tariefverhogingen. Het begrotingssaldo verslechtert weinig.

Tabel 6 Besteding van voordeel en dekking van nadeel (f mln; n = 141)

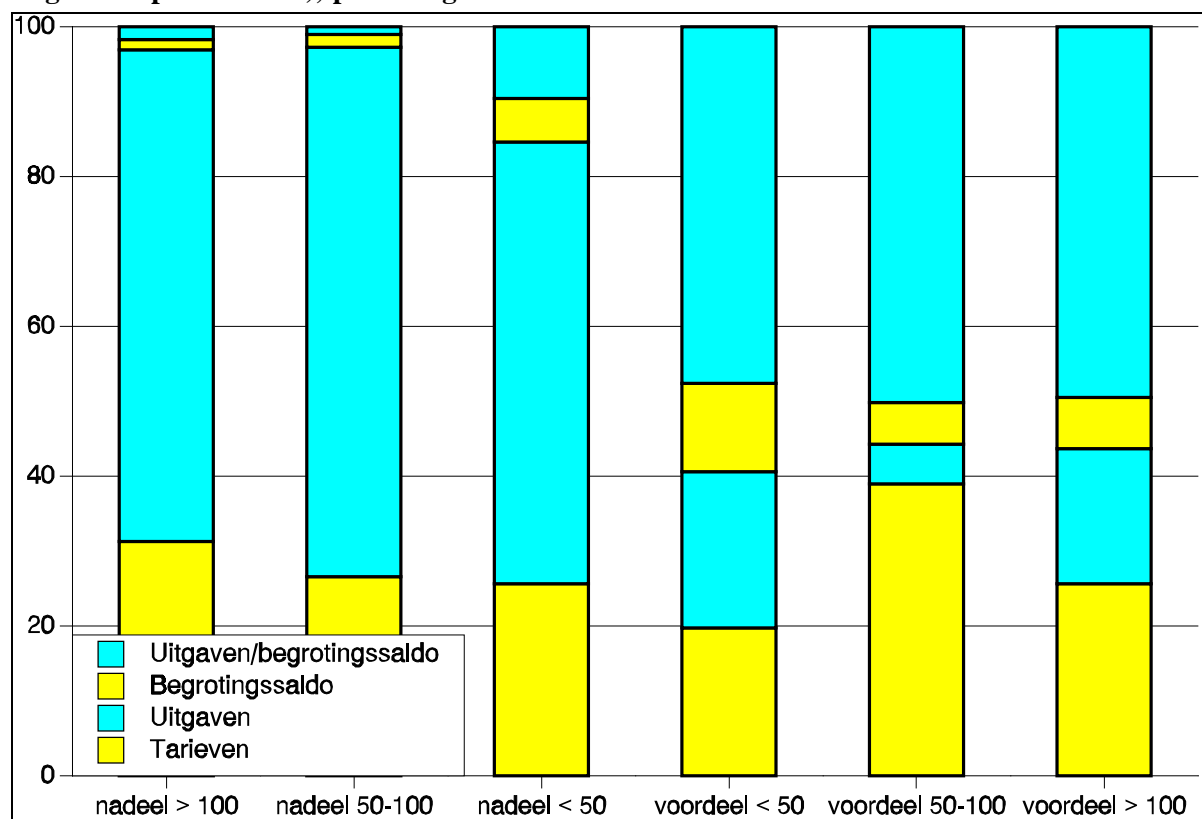
	Voordeelgemeenten	Nadeelgemeenten	Totaal
Voor- of nadeel	391 100%	320 100%	71
Aanpassing via:			
Tarieven	120 31%	94 29%	26 ^a
Uitgaven	50 13%	213 67%	-162
Begrotingssaldo	26 7%	6 2%	20 ^b
Deels uitgaven, deels begrotingssaldo	194 50%	7 2%	187

a Per saldo wordt f26 mln besteed aan lastenverlichting.

b Per saldo wordt f20 mln besteed aan verbetering van het begrotingssaldo.

Opvallend is dat het totale bedrag aan tariefverlagingen in voordeelgemeenten het bedrag aan tariefverhogingen in nadeelgemeenten overtreft. Dat komt niet alleen doordat de onderzochte voordeelgemeenten meer te verdelen hebben dan de onderzochte nadeelgemeenten moeten inleveren, maar ook doordat voordeelgemeenten 31% aan de burger teruggeven, terwijl nadeelgemeenten slechts 29% uit tariefverhogingen dekken. Per saldo resteert in de onderzochte gemeenten een daling van de gemeentelijke lastendruk van f26 miljoen. Het begrotingssaldo van deze gemeenten gezamenlijk verbetert, terwijl de uitgaven niet veel toenemen, of zelfs dalen. Dat laatste is opvallend, omdat de gemeenten waarop tabel 6 is gebaseerd per saldo een financieel voordeel krijgen van f71 miljoen. De uitkomsten suggereren dat nogal wat voordeelgemeenten met tekorten kampen die men eerst wil wegwerken.

Figuur 3 Besteding van voordeel en dekking van nadeel, naar omvang herverdeling (gemeten in guldens per inwoner), percentages



Landelijk beeld

In de 141 onderzochte gemeenten slaat 65% van de gehele herverdeling neer. Mogen de resultaten nu ook onverkort worden doorgetrokken naar de overige 35%? Dan zou moeten worden geconcludeerd dat de lokale lastendruk niet of nauwelijks zal veranderen. Het verschil tussen de drukstijging in nadeelgemeenten (29% van de herverdeling) en de drukverlaging in voordeelgemeenten (31%) is vermoedelijk niet significant.

In tabel 7 is te zien dat de onderzochte gemeenten wat betreft de omvang van het voor- of nadeel niet veel afwijken van het totaal van de Nederlandse gemeenten. Naar verhouding zijn iets meer gemeenten met een middelgroot tot groot nadeel onderzocht (meer dan f50 respectievelijk f100 per inwoner), en ook iets meer gemeenten met een groot voordeel (meer dan f100 per inwoner). Van de zeventien gemeenten die er meer dan een kwart op achteruitgaan, zijn er vijf onderzocht (niet in tabel 7 te zien).

De enige echt systematische afwijking van de totale gemeentelijke populatie betreft de gemeentegrootte: er is immers bewust voor gekozen om de 200 grootste gemeenten te onderzoeken, om een zo groot mogelijk deel van de herverdeling 'mee te nemen'. De kleinste onderzochte gemeente heeft 19.000 inwoners. Er is echter geen eenduidig verband tussen de gemeentegrootte (aantal inwoners) en de

beleidsreactie op de nieuwe verdeling van het Gemeentefonds. De kleine gemeenten die wel zijn onderzocht (kleiner dan 22.500 inwoners) lijken bij een tekort iets meer geneigd tot tariefverhoging dan grotere gemeenten; hetzelfde geldt echter voor de geneigdheid om bij een (groot) voordeel de tarieven te verlagen.

Kortom, op basis van de beschikbare gegevens is er geen aanleiding om te veronderstellen dat de landelijke cijfers veel zullen afwijken van onze onderzoeksresultaten.

Tabel 7 Vergelijking onderzochte gemeenten en alle gemeenten^a

Herverdeling	Onderzochte gemeenten		Alle gemeenten	
Nadeel > f100	28	20%	89	14%
Nadeel f50-100	28	20%	100	16%
Nadeel < f50	28	20%	148	23%
Voordeel < f50	21	15%	148	23%
Voordeel f50-100	25	18%	112	18%
Voordeel > f100	11	8%	35	6%
Totaal	141	100%	632	100%

a Gemeenten waarvoor de algemene uitkering niet verandert buiten beschouwing gelaten.

Bron 'alle gemeenten': Ministerie van Binnenlandse Zaken (gegevens conform paarse boekje)

Naast de onzekerheden die inherent zijn aan steekproefonderzoek is het ook nog steeds onduidelijk hoe de nieuwe Financiële Verhoudingswet er precies zal komen uit te zien, en hoe de herverdeling *uiteindelijk* uit zal pakken. Ondanks de bedoelde onzekerheden lijkt het echter onwaarschijnlijk dat de herverdeling als gevolg van de herziening van de financiële verhouding zal leiden tot een verhoging van de lokale lastendruk.

Conclusies

De onderzochte gemeenten, waar 65% van de geplande herverdeling zal plaatsvinden, reageren per saldo met een bescheiden *lastenverlaging* op de plannen voor een nieuwe Financiële Verhoudingswet. De voordeelgemeenten geven 31% van hun inkomstenstijging terug aan de burger door de tarieven te verlagen; de nadeelgemeenten compenseren hun inkomstendaling voor 29% door tariefverhogingen. Hoewel de uiteindelijke landelijke gevolgen om verschillende redenen van deze onderzoeksresultaten kunnen afwijken, is er geen reden om aan te nemen dat de totale lokale lastendruk door de kabinetsplannen zal toenemen.

De reactie van de onderzochte gemeenten op de verwachte herverdeling van het Gemeentefonds leidt tot een zekere *convergentie van tarieven*. Gemeenten met OZB-tarieven lager dan f9,38 per f3000 waarde verhogen in meerderheid hun tarieven, terwijl gemeenten met hogere OZB-tarieven deze in meerderheid verlagen of constant houden.

De onderzochte nadeelgemeenten compenseren tenminste 67% van hun inkomstendaling door *bezuinigingen*. Dat is meer dan de voordeelgemeenten extra gaan uitgeven (tussen de 13 en 63%). Voordeelgemeenten bestemmen een aanzienlijk deel van de extra inkomsten voor het bestrijden van begrotingstekorten.

Voordeelgemeenten verlagen hun tarieven minder dan volgens de traditionele micro-economie zou worden verwacht; in plaats van 85% van het voordeel geven zij slechts 30% terug aan de burger. Er treedt dus inderdaad een *flypaper effect* op, zoals de moderne theorie voorspelt. In tegenspraak met de moderne theorie echter is de reactie van voordeelgemeenten en nadeelgemeenten nagenoeg *symmetrisch*. De gemeenten die er op achteruitgaan verhogen hun tarieven ongeveer evenveel als de gemeenten die meer krijgen hun tarieven verlagen. Daardoor verandert de lokale belastingdruk niet. De zwartkijkers krijgen ongelijk.

De economische theorie heeft soms een wat cynische kijk op het gedrag van overheden. Ons onderzoek suggereert dat, in elk geval voor zover het de Nederlandse gemeenten betreft, enige nuancering hiervan op zijn plaats is.

Bijlagen

- 1 Literatuur
- 2 Analyse non-respons
- 3 Gevoeligheidsanalyse herverdelingsgegevens
- 4 Vragenlijsten en begeleidende brieven

Bijlage 1: Literatuur

- Boadway, R.W. and Wildasin, D.E. (1984), *Public Sector Economics*, second edition, Toronto, Little, Brown and Company.
- Courant, P.N., Gramlich, E.M. and Rubinfeld, D.L. (1979), The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits, in Mieszkowski, P.M. and Oakland, W.H. (eds.), *Fiscal Federalism and Grands-in-aid*, Washington, DC, The Urban Institute, blz. 5-22.
- Gramlich, E.M. (1987), Federalism and Federal Deficit Reduction, *National Tax Journal*, Volume 40, blz. 299 - 313.
- Hines, J.R. Jr. and R.H. Thaler (1995), Anomalies: The Flypaper effect, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, number 4, Fall, blz. 217-226.
- King, D. (1992), Current Issues in the Theory of Fiscal Federalism, in *Local Government Economics in Theory and Practice*, edited by D. King, London, Routledge, blz. 23-42.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Financiën (1994), *Vernieuwing financiële organisatie*, Den Haag, november.
- Oates, W.E. (1979), Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects, in: Mieszkowski, P.M. and Oakland, W.H. (eds.), *Fiscal Federalism and Grands-in-aid*, Washington, DC, The Urban Institute, blz. 23-30..
- Oates, W. E. (1991), Fiscal Federalism: An Overview, in: *Public Finance with Several Levels of Government*, Proceedings of the 46th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels 1990. Foundation Journal Public Finance, The Hague/Koenigstein.
- Raad voor de gemeentefinanciën (1993), *Naar capaciteit belast*, IJking van gemeentelijke belastingen in kader van herziening FVW'84, Den Haag, oktober.
- Raad voor de gemeentefinanciën (1994), *Nieuwe verdeling Gemeentefonds*, Brief aan de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, 18 maart.
- Romer, T and Rosenthal, H. (1980), An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants, *National Tax Journal*, 33 (4), blz. 451-458.
- Sterks, C.G.M. (1994), Het flypaper effect, *Lezing ESBL Symposium*, Gemeentelijke belastingen: een doodlopend spoor?, Rotterdam, 29 juni 1994.
- Sterks, C.G.M. en M.A. Allers (1995), *Gemeenten in drievoud*, Den Haag, VNG Uitgeverij.

Bijlage 2: Analyse nonrespons

De nonrespons bestaat uit 16 gemeenten. Volgens het 'paarse boekje' zijn 10 hiervan voordeelgemeente (gezamenlijk voordeel f21 mln) en 6 nadeelgemeente (samen f23 mln). De tabellen hieronder laten zien dat van selectieve non-respons geen sprake is geweest: gegeven de kleine aantallen is de verdeling wat betreft aantal inwoners en herverdeling evenwichtig. Voor vertekening van de onderzoeksresultaten hoeft dus niet te worden gevreesd.

Tabel 2.1 Kenmerken van nonresponsgemeenten

Naam	Aantal inwoners (1994)	Herverdeling <i>f</i> per inw.	Herverdeling <i>f</i> mln
Oldebroek	21.690	33	0,7
Castricum	22.674	-113	-2,6
Beuningen	23.403	1	0,0
Waddinxveen	25.963	-42	-1,1
Dronten	28.754	-15	-0,4
Wageningen	32.567	8	0,3
Leidschendam	34.038	-227	-7,7
Hellendoorn	35.272	11	0,4
Hellevoetsluis	36.617	84	3,1
Heerhugowaard	37.548	65	2,4
Maarssen	40.929	-92	-3,8
Sittard	47.054	73	3,4
Zeist	59.258	-128	-7,6
Oss	62.141	74	4,6
Den Bosch	95.448	32	3,1
Almere	98.444	27	2,7
Totaal	701.800		-2,5

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken (gegevens conform paarse boekje)

Tabel 2.2 Vergelijking omvang herverdeling (*f* per inwoner)

Herverdeling	Nonrespons gemeenten		Responsgemeenten	
Nadeel > <i>f</i> 100	3	19%	36	20%
Nadeel <i>f</i> 50-100	1	6%	30	17%
Nadeel < <i>f</i> 50	2	13%	33	18%
Voordeel < <i>f</i> 50	6	38%	35	19%
Voordeel <i>f</i> 50-100	4	25%	32	18%
Voordeel > <i>f</i> 100	0	0%	14	8%
Totaal	16	100%	180	100%

Bron non-respondenten: Ministerie van Binnenlandse Zaken (gegevens conform paarse boekje)

Bijlage 3: Gevoeligheidsanalyse herverdelingsgegevens

Voor de berekening van de financiële gevolgen van de nieuwe FVW is gebruik gemaakt van de eigen opgave door de geënquêteerde gemeenten van het te verwachten voor- of nadeel. Dit is gedaan omdat de voorgenomen beleidsreactie op deze gegevens is gebaseerd. Op het moment van onderzoek was het zogenaamde 'parse boekje' de meest actuele informatiebron. Sommige gemeenten hebben echter zelf aanvullende berekeningen gemaakt en komen zo op andere bedragen uit. Hoewel het verschil doorgaans niet zo groot is (gemiddeld f70.000 per gemeente) zou het toch invloed kunnen hebben op de uitkomsten van het onderzoek.

Om dat na te gaan zijn de berekeningen opnieuw gedaan, nu uitgaande van het voor- of nadeel zoals dat in het 'parse boekje' wordt genoemd. Uit onderstaande tabel (vergelijk tabel 6) blijkt dat de verschillen marginaal zijn. Het maakt dus niet uit welke gegevens worden gebruikt.

Tabel 3.1 Besteding van voordeel en dekking van nadeel: bedragen in miljoenen gulden

Aanpassing via:	Voordeelgemeenten		Nadeelgemeenten	
	'Parse boekje'	Eigen opgave	'Parse boekje'	Eigen opgave
Tarieven	30%	31%	28%	29%
Uitgaven	14%	13%	68%	67%
Begrotingssaldo	8%	7%	2%	2%
Deels uitgaven, deels begrotingssaldo	48%	50%	2%	2%