

# Meer gelijkheid door verevening? Kapitalisatie en verevening van lokale inkomsten<sup>1</sup>

Wouter Vermeulen  
Centraal Planbureau

De Raad voor financiële verhoudingen pleit al jaren voor een verruiming van het lokale belastinggebied (Rfv, 2015). Deze roep vindt steeds meer weerklank, ook in de politiek. Zo schreven minister Plasterk en staatssecretaris Wiebes vorig jaar een brief aan de tweede kamer, waarin ze schetsten hoe een verschuiving van rijksbelastingen naar gemeentebelastingen er uit zou kunnen zien.<sup>2</sup> Verscheidene politieke partijen namen uitbreiding van het lokale belastinggebied op in hun meest recente verkiezingsprogramma.

Tegen deze achtergrond wint ook de discussie over verevening van lokale inkomsten aan belang. Het idee van de huidige systematiek is dat gemeenten bij een gelijk belastingtarief een vergelijkbaar voorzieningenniveau kunnen bieden. Het rekestarief is de afgelopen jaren echter achtergebleven bij het gemiddelde tarief dat gemeenten hanteren. Allers en Leurs (2017) lieten onlangs zien dat dit het gelijke speelveld voor gemeenten uitholt. De Rfv roept de overheid dan ook op om duidelijke keuzes te maken ten aanzien van de verevening van lokale inkomsten (Rfv, 2017). Plasterk en Wiebes kiezen in hun brief voor volledige verevening.

In dit essay houd ik het argument dat verevening gelijkheid bevordert tegen het licht. Hierbij stel ik het begrip kapitalisatie centraal. Uit onderzoek blijkt dat extra geld voor een gemeente met een lage belastinggrondslag tot een stijging van huizenprijzen leidt. Het geld komt dus vooral ten goede aan mensen die hier ten tijde van de hervorming een woning bezitten. De economische literatuur bestempelt dit doorgaans als een onbedoeld herverdeeleffect. Wat betekent kapitalisatie voor het gelijkheidsargument? En wat betekent het voor het doelmatigheidsargument om al dan niet aan verevening te doen?

Ik zal betogen dat kapitalisatie afbreuk doet aan het gelijkheidsargument voor verevening tussen gemeenten. Om gelijkheid te bevorderen zijn andere, op huishoudens gerichte instrumenten effectiever. Er zijn ook argumenten om te verevenen in de doelmatigheids sfeer. Het gaat dan dus niet om een eerlijke verdeling van de taart, maar om de vraag of verevening de taart groter maakt. Zo is compensatie voor een ongunstige bevolkingssamenstelling doelmatig. Anders zouden de agglomeratievoordelen van grote steden bijvoorbeeld onbenut blijven. Dit argument wordt niet ontkracht door kapitalisatie, zo blijkt. Integendeel, als verevening doet wat het in dit geval moet doen – verstoringen in de locatiekeuze van huishoudens en bedrijven opheffen – dan zouden we juist een effect op woningprijzen verwachten.

Deze uitkomsten zal ik in verband brengen met de voorgenomen belastingschuif van rijk naar gemeenten. De plannen gaan uit van verevening van de ozb en de ingezetenenheffing, maar in dit geval blijkt verevening niet doelmatig. Er ontstaat namelijk een wig tussen betalen, bepalen en genieten, terwijl het versterken van de lokale afweging juist een belangrijke reden is om aan de

---

<sup>1</sup> Dit Achtergrond Document verscheen eerder als essay in de bundel 'Twee werelden verbinden. Uitdagingen in de financiële en bestuurlijke verhoudingen voor de nieuwe Raad voor het openbaar bestuur', op 28 september 2017 door de Raad voor de financiële verhoudingen aangeboden aan de Raad voor het openbaar bestuur om de overdracht van de adviestaak over de financiële verhoudingen te markeren. Ik bedank Bart Leurs, Mark Kattenberg en Clemens Kool voor commentaar.

<sup>2</sup> Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/24/kamerbrief-over-hervorming-gemeentelijk-belastinggebied>.

belastingen te beginnen. Verevening maakt de doelmatigheidswinst van deze operatie dus kleiner, terwijl het gelijkheidsargument vanwege kapitalisatie minder sterk is dan gedacht.

### **Kapitalisatie van de algemene uitkering**

Stel dat een gemeente van het Rijk honderd euro extra per inwoner ontvangt, zonder dat hier extra taken tegenover staan. De gemeente kan hiermee het voorzieningenniveau verhogen, of minder lokale belasting heffen – in de praktijk wordt meestal voor gekozen voor het eerste. Waarom verwachten we dat deze honderd euro neerslaat in woningprijzen? De economische argumentatie is als volgt. Mensen die een woning in deze gemeente kochten hebben een afweging gemaakt tussen de voor- en nadelen ten opzichte van andere gemeenten – waaronder verschillen in voorzieningen en woonlasten. Door die honderd euro is het wonen hier echter aantrekkelijker geworden. Hierdoor zullen mensen er meer voor over hebben om in deze gemeente te komen wonen. Huizenprijzen stijgen net zolang tot het voordeel precies wordt opgeheven en wonen hier weer net zo aantrekkelijk is als in omliggende gemeenten. Dit is het geval als de prijsstijging voor een huishouden gelijk is aan de contante waarde van de verhoging van de algemene uitkering.<sup>3</sup> Als een gemeente geld inlevert gebeurt precies het omgekeerde: dan dalen woningprijzen met de contante waarde van de daling van de algemene uitkering.

Dat dit mechanisme in de praktijk een rol speelt blijkt uit meerdere empirische studies. Dee (2000) en Barrow en Rouse (2004) kijken bijvoorbeeld naar uitkeringen aan lokale schooldistricten in de Verenigde Staten. Zij vinden dat extra geld substantieel tot volledig neerslaat in woningprijzen en huren. Mensen betalen dus meer voor woningen in districten met beter onderwijs. Hilber e.a. (2011) kijken naar de verdeling van de algemene uitkering aan lokale overheden in Engeland. Ook hun resultaten wijzen op substantiële tot volledige kapitalisatie van extra geld waar geen extra taken tegenover staan.

Met Maarten Allers heb ik de meest recente grote hervorming van de financiële verhoudingen in Nederland onderzocht (Allers en Vermeulen, 2016). In deze hervorming, die werd ingezet in 1997 en doorliep tot 2005, kregen gemeenten met een ongunstige sociaaleconomische samenstelling meer geld. Ook werd de verevening van de lokale belastinggrondslag op woningen en niet-woningen toen geïntroduceerd. Verschillen tussen voor- en nadeelgemeenten liepen op tot honderden euro's per inwoner. Onze resultaten wijzen op volledige kapitalisatie in woningprijzen.

We zijn hierbij niet over één nacht ijs gegaan. Ons onderzoek corrigeert voor alle constante verschillen tussen gemeenten en voor trendmatige gemeentelijke ontwikkelingen in woningprijzen en inkomsten. De hervorming is in twee fasen ingevoerd en ook voor elke fase afzonderlijk, waarin andere gemeenten profiteerden of inleverden, vinden we volledige kapitalisatie. Bovendien vinden we geen effect voor een hervorming waarbij er wel extra taken tegenover de extra middelen stonden – de bekostiging van de onderwijshuisvesting, waarvoor gemeenten in 1997 verantwoordelijk werden.

In al deze studies is de inschatting van de mate van kapitalisatie natuurlijk met onzekerheid omgeven. Dit komt niet alleen door een statistische onzekerheidsmarge rondom de schatting van het effect van de uitkering op woningprijzen – iets dat in elke empirische studie speelt, maar ook door aannames over de discontovoet waarmee een stroom van jaarlijkse inkomsten in een contante waarde wordt vertaald. Of een extra euro volledig in woningprijzen neerslaat, of iets meer of minder, valt dus niet met zekerheid te zeggen. Verder moet bij de interpretatie van dit effect bedacht worden dat het deels gedreven kan worden door uitsortering (Bayer e.a., 2007). Een verhoging van het voorzieningenniveau kan rijkere huishoudens aantrekken en dit drijft de woningprijs verder op, als mensen geld over hebben voor rijke bureaus.

---

<sup>3</sup> Als de algemene uitkering voor een gemeente hoger wordt, dan krijgen de inwoners hier elk jaar extra geld. De waarde die deze stroom van jaarlijks terugkerende inkomsten nu heeft noemen we de contante waarde. Deze berekenen we door het jaarlijkse bedrag te delen door de discontovoet. Zo houden we rekening met het feit dat een bedrag dat verder in de toekomst wordt uitgekeerd nu minder waard is.

### **Wie profiteert er van extra geld?**

Als extra geld voor een gemeente neerslaat in woningprijzen, dan heeft dat belangrijke gevolgen voor wie er uiteindelijk van profiteert. Stel dat je hier een woning bezit op het moment dat de hervorming wordt ingevoerd. In dat geval ben je spekkoper, want je woning wordt meer waard. Je zou je huis dus kunnen verkopen, in een andere gemeente gaan wonen waar er niets veranderd is, en van de winst op vakantie gaan. Als je ten tijde van de hervorming in Appingedam woonde dan zou je een verre reisbestemming kunnen kiezen, want de prijsstijging bedroeg hier meer dan een tienduizend euro. Je kunt er natuurlijk ook voor kiezen om niet te verhuizen. In dat geval heb je weinig aan de prijsstijging, maar profiteer je wel van betere voorzieningen.

Mensen die na de hervorming een huis kopen in een voordeelmunicipaliteit ondervinden weinig voordeel van de hervorming. Immers, ze profiteren wel van betere voorzieningen, maar betalen ook een hogere prijs voor hun huis. Bij volledige kapitalisatie heffen die twee elkaar precies op. Naarmate de tijd verstrijkt zal het aandeel van woningeigenaren dat hun huis na de hervorming kocht steeds groter wonen. Dit betekent dat het aandeel inwoners in de gemeente dat wel van de hervorming profiteerde steeds kleiner wordt – en dat een steeds groter deel van het voordeel landt bij mensen die hun woning verkocht hebben en na de hervorming elders zijn gaan wonen, of hun erfgenamen.

Huurders in de vrije sector profiteren bij volledige kapitalisatie ook niet van extra geld voor de gemeente. Immers, als woningen meer waard worden dan zullen hun eigenaren bij voldoende marktwerking de huur verhogen. Net als voor mensen die na de hervorming een huis kopen geldt dus ook voor deze groep dat ze weliswaar van betere voorzieningen profiteren, maar dat hier ook hogere woonlasten tegenover staan. In de sociale sector, die in ons land aanzienlijk is, belemmert regulering echter de aanpassing van huren. Bewoners in deze sector zullen dus wel meer profiteren van extra geld voor de gemeente.

Uiteraard zijn er bij de invoering van een nieuwe verdeling niet alleen voordeelmunicipaliteiten, maar ook nadeelmunicipaliteiten. In deze gemeenten leveren woningeigenaren ten tijde van de hervorming en huurders in de sociale sector in, maar zijn de gevolgen voor nieuwe woningeigenaren en huurders in de vrije sector beperkt. Voor de eerste groep wordt de daling van het voorzieningenniveau immers niet of maar gedeeltelijk gecompenseerd door lagere woonlasten, maar voor de tweede groep wordt wonen wel goedkoper.

### **Gevolgen voor het gelijkheidsargument**

Al met al betekent kapitalisatie dat het merendeel van elke euro naar een gemeente met een lage belastinggrondslag terechtkomt bij woningeigenaren – eigenaar-bewoners en eigenaren van private huurwoningen. Zelfs als huurders in de sociale sector wel volledig van de extra euro profiteren, dan nog is het aandeel van het profijt dat bij hen terecht komt niet hoger dan een derde – het aandeel van de sociale sector in de totale woningvoorraad in Nederland. Het aandeel dat terecht komt bij mensen met een laag inkomen, die vaak in een sociale huurwoning wonen, is dus beperkt. Als herverdeling van rijk naar arm het doel zou zijn van verevening van de lokale belastinggrondslag, dan is dit instrument weinig effectief – dit doel kan beter bereikt worden met gerichte ondersteuning van arme huishoudens.

In de doorrekening die het Centraal Planbureau heeft gemaakt van de inkomenseffecten van een verschuiving van de inkomstenbelasting naar lokale grondlagen komt dit overigens terug: om deze inkomenseffecten beperkt te houden blijkt verevening van de lokale grondslag niet nodig (Van Eijkel en Vermeulen, 2015, en Van Eijkel e.a., 2015). Dit komt omdat verschillen tussen gemeenten maar een klein deel kunnen verklaren van de inkomensverschillen in ons land. Andere factoren, zoals samenstelling van het huishouden, arbeidsmarktdaarnamen en opleidingsniveau, spelen een veel grotere rol. Dat de belastinggrondslag in een gemeente laag is, betekent dan ook niet dat hier alleen maar arme mensen wonen.

Nu zou je kunnen betogen dat het bij verevening van de lokale belastinggrondslag niet gaat om herverdeling tussen mensen, maar om herverdeling tussen gemeenten. Een gelijk speelveld. Vanuit een welvaartseconomisch perspectief is dit niet vanzelfsprekend. Moeten we in onze sociale welvaartsfunctie niet alleen gelijkheid tussen mensen, maar ook gelijkheid tussen plekken meewegen? In zijn invloedrijke artikel over verevening zegt Buchanan (1950, p. 586) hier het volgende over:

*A more important objection to the statement of the policy goal in this form is that it appears in terms of adjustment among organic state units. Equality in terms of states is difficult to comprehend, and it carries with it little ethical force for its policy implementation. And, is there any ethical precept which implies that states should be placed in positions of equal fiscal ability through a system of intergovernmental transfers?*

Volgens Buchanan ligt gelijkheid tussen mensen als normatief streven dus veel meer voor de hand dan gelijkheid tussen plekken. Ook het eerste artikel van de Nederlandse grondwet gaat over gelijke behandeling van mensen en niet over een gelijke behandeling van plekken.

Hamilton (1976) formuleert een ander bezwaar tegen het gelijkheidsargument. Als voor- en nadelen van plekken, inclusief lokale voorzieningen en belastingen, neerslaan in woningprijzen, dan kan er geen horizontale ongelijkheid bestaan: mensen met vergelijkbare kenmerken zijn overal even goed af. Wie kiest voor een plek met een laag voorzieningenniveau en hoge belastingen wordt gecompenseerd door lage woonlasten. Hoge woonlasten zijn de prijs die mensen betalen voor het wonen op aantrekkelijke plekken. Inderdaad kunnen ruimtelijke verschillen in woning- en grondprijzen in Nederland goed verklaard worden uit verschillen in de aantrekkingskracht van locaties (De Groot e.a., 2010).

### **Lokale binding**

Een belangrijke nuancering bij het bovenstaande perspectief is dat deze berust op de impliciete aanname dat mensen niet aan plekken gebonden zijn. Als iedereen vrij is om te wonen waar hij of zij wil, dan hebben we dus allemaal dezelfde keuze om te gaan wonen in gemeenten met uiteenlopende niveaus van voorzieningen en belastingen. Iemand die er voor kiest om te gaan wonen op een plek met een lage belastinggrondslag – en mogelijk ook een lager voorzieningenniveau – had ook voor een plek met een hoge belastinggrondslag en meer voorzieningen kunnen kiezen. In die zin is er al gelijkheid. Natuurlijk kan niet iedereen het zich permitteren om aan de grachtengordel te gaan wonen, net zoals niet iedereen het zich kan permitteren om elk jaar op wereldreis te gaan. Dat is een kwestie van inkomensongelijkheid en als je daar iets aan wilt doen, dan kan dat via op huishoudens gerichte instrumenten.

In werkelijkheid zijn mensen wel degelijk aan plekken gebonden, hoewel niet iedereen in dezelfde mate. Als je wortels in Alkmaar liggen, dan voel je je hier waarschijnlijk meer op je gemak dan in Heerlen. Naast de binding met mensen in je omgeving kunnen taal- en culturele barrières ook een rol spelen. Als die barrières groot zijn, dan vallen mensen en de plekken waar ze wonen meer samen. Door locatie mee te wegen in de sociale welvaartsfunctie, weeg je dan in feite het welzijn mee van mensen die aan die plekken gebonden zijn.

Er zijn wel enkele observaties die het belang van lokale binding relativeren. Nederland staat bekend als een betrekkelijk homogeen land – het is niet moeilijk om landen te verzinnen waar taal- en culturele barrières groter zijn. Jaarlijks verhuist ongeveer één op de vijftwintig inwoners naar een andere gemeente, dus over een periode van een jaar of tien à twintig gezien is de verhuismobiliteit aanzienlijk. Bij een sterke lokale binding zou je ook niet verwachten dat extra geld voor een gemeente volledig neerslaat in woningprijzen. Immers, mensen uit andere gemeenten zouden dan niet in de rij staan om hier te komen wonen, ook al zijn voorzieningen verbeterd of belastingen gedaald. Empirisch onderzoek wijst echter wel op aanzienlijke of zelfs volledige kapitalisatie. Verschillen tussen gemeenten in voorzieningen en belastingen spelen dus toch een rol als mensen een nieuwe woning kopen – de binding aan één specifieke gemeente is kennelijk niet zo sterk dat die keuze er niet meer

is. Bovendien volgt hieruit dat woonlasten deze verschillen tenminste voor een aanzienlijk deel compenseren, wat afbreuk doet aan het gelijkheidsargument.

### **Kapitalisatie en het doelmatigheidsargument**

Een meer gelijke verdeling van de taart is niet het enige argument voor verevening. In sommige gevallen is verevening ook doelmatig: de taart wordt groter. Dit is in het bijzonder het geval als gemeenten sociaal beleid uitvoeren, zoals het verstrekken van uitkeringen en het leveren van zorg. Stel dat we hier bij de financiering van gemeenten geen rekening mee zouden houden. Gemeenten met een ongunstige bevolkingssamenstelling, zoals sommige grote steden, worden dan niet gecompenseerd voor de extra kosten die hierdoor ontstaan. Inwoners betalen daarom een hogere lokale belasting, waardoor het minder aantrekkelijk wordt om hier te gaan wonen. Zo blijft de bevolkingssomvang achter en profiteren er minder mensen van locatievoordelen zoals een hoge productiviteit of een aantrekkelijk centrum.

Het doelmatigheidsargument voor verevening wordt echter, in tegenstelling tot het gelijkheidsargument, niet ondermijnd door kapitalisatie – in tegendeel. Rotterdam zou bijvoorbeeld te weinig inwoners trekken als de uitkering geen rekening hield met extra uitgaven die samenhangen met een ongunstige bevolkingssamenstelling. Zo zouden locatievoordelen van deze stad, zoals een hoge productiviteit, onderbenut blijven. In werkelijkheid houdt de vereveningssystematiek echter nauwkeurig rekening met verschillen in sociaaleconomische structuur. Kapitalisatie van de extra middelen die Rotterdam hiervoor ontvangt betekent dat dit geld de stad als woonlocatie aantrekkelijker maakt. Mensen hebben meer over voor een huis. Zolang het woningaanbod enigszins op woningprijzen reageert, zal de bevolkingssomvang hierdoor toenemen. De uitkering die voor de ongunstige bevolkingssamenstelling compenseert doet dus precies wat die, vanuit doelmatigheidsperspectief, moet doen: een verstoring in de locatiekeuze van huishoudens verhelpen. Het pleidooi voor verevening van Buchanan (1950) is dan ook gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen en niet op gelijkheid.

Je zou misschien denken dat een op doelmatigheid gebaseerde vereveningssystematiek er volstrekt anders uit ziet dan de manier waarop we het geld nu in Nederland over gemeenten verdelen. Kattenberg e.a. (2017) laten echter zien dat dit best meevalt. In een variant langs deze lijnen, die voorzieningen buiten het sociaal domein niet meer verevent, blijft driekwart van de huidige rijksuitkeringen gehandhaafd. Dit komt omdat het merendeel van verschillen in uitkeringen tussen gemeenten verklaard wordt door verschillen in het beroep op sociale voorzieningen.

### **Is verevening van lokale inkomsten doelmatig?**

Kattenberg e.a. (2017) gaan uitgebreid in op verevening vanuit doelmatigheidsperspectief. Deze studie bouwt voort op een rijke economische literatuur over dit onderwerp – zie in het bijzonder Albouy (2012). Vanuit het oogpunt van doelmatigheid is verevening van lokale inkomsten aan de orde als mensen die de lasten dragen niet dezelfde zijn als de mensen die er profijt van hebben. Zo kan afwenteling worden voorkomen. Neem inkomsten uit grondstoffen, zoals aardolie of gas – een voorbeeld dat in de economische literatuur een belangrijke rol speelt. Als een gemeente hier rijk aan is en belasting heft op de inkomsten uit winning, dan profiteren de inwoners hiervan, terwijl eigenaren van de exploitatierechten de lasten dragen. Dit maakt deze gemeente aantrekkelijker om te gaan wonen en een graantje van de inkomsten mee te pikken, wat de locatiekeuze van huishoudens verstoort. Ook is afwenteling van de lasten niet bevorderlijk voor een doelmatige afweging van het lokale voorzieningenaanbod. Verevening van de inkomsten kan deze verstoringen repareren, want dan delen alle gemeenten hierin mee.

Bij de onroerendezaakbelasting (ozb) op woningen lijken betalen en genieten echter wel samen te vallen en is verevening dus niet doelmatig. Zoals we gezien hebben zijn het vooral woningeigenaren die profiteren van vrij te besteden middelen en als de gemeente deze betaalt uit het eigenarendeel van de ozb, dan komt de rekening ook bij hen terecht. Ook het gebruikersdeel zou, als dit weer ingevoerd wordt, via kapitalisatie grotendeels bij eigenaren terecht komen – met opnieuw de sociale huursector

als belangrijke uitzondering. Bovendien wordt het merendeel van de woningen in Nederland door hun eigenaar bewoond. Voor deze groep liggen niet alleen betalen en genieten, maar ook beslissen dus in dezelfde hand. Fischel (2001) betoogt dan ook dat juist eigenaar-bewoners een belang hebben bij en bijdragen aan een doelmatige lokale afweging.

Verevening van de grondslag van de ozb-wonen heeft dan ook een aantal nadelen. Het maakt wonen aantrekkelijker in gebieden met een lage belastinggrondslag en verstoort zo de locatiekeuze van huishoudens. Ook verstoort verevening de lokale afweging. Gemeenten die er geld bij krijgen, zullen het merendeel hiervan besteden – een effect dat in de literatuur bekend staat als het *flypaper effect* (Vermeulen en Allers, 2015). Dit beïnvloedt de lokale afweging tussen publieke en private consumptie: het publieke voorzieningenniveau stijgt, maar mensen voor wie de woonlasten stijgen, leveren hiervoor private consumptie in (Wyckoff, 1995). Ook lekt door kapitalisatie een deel van het profijt van voorzieningen weg. Als een gemeente het voorzieningenniveau verhoogt, dan worden woningen meer waard en stijgt dus de belastinggrondslag. Door verevening vloeit een aanzienlijk deel van deze stijging naar het gemeentefonds. Zo worden investeringen, in bijvoorbeeld de leefomgeving of in vastgoed, voor gemeenten minder rendabel.

De mate waarin betalen en genieten in dezelfde hand terecht komen verschilt per belastinggrondslag. Voor de ozb op niet-woningen is het lastig te zeggen in hoeverre vastgoedeigenaren profiteren van de voorzieningen die deze belasting financiert. Afwenteling is denkbaar, vooral in gemeenten waar veel bedrijven samenklonteren om andere redenen dan het lokale voorzieningenaanbod, en kan een reden zijn om te verevenen. Wel doet dit afbreuk aan de prikkel voor gemeenten om in de lokale economie te investeren. Immers, door dergelijke investeringen neemt de waarde van het commerciële vastgoed hier toe en stijgt de afdracht aan het gemeentefonds. Een ingezetenenheffing valt op inwoners en financiert voorzieningen die aan inwoners ten goede komen, dus inkomsten uit deze belasting vragen uit doelmatigheidsoogpunt niet om verevening.

Het op één lijn brengen van lusten en lasten is overigens vanuit doelmatigheidsperspectief niet de enige reden voor verevening. Ook het verzekeringsargument kan bijvoorbeeld een rol spelen. Verevening van de belastinggrondslag beschermt inwoners tegen gevolgen van lokale economische schokken voor het niveau van lokale voorzieningen en belastingen. Als mensen op de lange termijn voldoende mobiel zijn, dan komt extra geld na een negatieve schok in de belastinggrondslag echter vooral ten goede aan vastgoedeigenaren. Er is dan dus feitelijk sprake van een verzekering van vastgoedwaarde en hoewel hier goede redenen voor zijn, kun je je afvragen of verevening het meest geschikte instrument is (Vermeulen e.a., 2016).

Allers (2012) formuleert een ander doelmatigheidsargument: door verevening kunnen burgers hun gemeenten beter op hun prestaties beoordelen. Bij een vergelijking met andere gemeenten hoeven ze zich immers niet te verdiepen in verschillen in kosten en belastinggrondslag – de vereveningssystematiek heeft hier al voor gecorrigeerd. Een bezwaar tegen dit argument is dat verevening wel een wig drijft tussen lokale lusten en lasten, terwijl het profijtbeginsel zegt dat juist het samenbrengen van die twee een doelmatige afweging bevordert.

## **Conclusie**

In de schets van een belastingschuif naar het lokale niveau die Plasterk en Wiebes vorig jaar aan de tweede kamer stuurden, is er sprake van volledige verevening van de woz-waarde – de grondslag van de ozb voor gebruikers van woningen. Verdellende rechtvaardigheid vormt een belangrijke motivatie. In dit essay plaats ik enkele kanttekeningen bij de effectiviteit van verevening als instrument om gelijkheid tussen mensen te bevorderen. Sowieso wonen arme mensen niet perse in gemeenten met een lage belastinggrondslag. Maar ook vanwege kapitalisatie zijn het niet de minder bedeelden in onze samenleving die het meest van verevening profiteren – het voordeel gaat vooral naar mensen die bij invoering vastgoed bezitten in gemeenten met een lage belastinggrondslag. Bovendien ondermijnt kapitalisatie het argument dat verevening nodig is voor gelijkheid tussen mensen die aan verschillende

plekken gebonden zijn, want woonlasten compenseren ook voor verschillen in voorzieningen en belastingen.

Gelijkheid is niet het enige argument, verevening kan ook leiden tot meer doelmatigheid in het aanbod van lokale voorzieningen en in de locatiekeuze van huishoudens en bedrijven. Voor de ozb voor gebruikers van woningen en de ingezetenenheffing, de grondslagen die in de schets van Plasterk en Wiebes een prominente rol krijgen, speelt dit argument echter minder. Bij deze grondslagen is er immers geen sprake van afwenteling van de lasten op mensen die niet profiteren van lokale uitgaven. Verevening drijft in dat geval juist een wig tussen genieten en betalen en verstoort zo de lokale afweging.

Bij een belastingschuif van het Rijk naar gemeenten is verevening van de grondslag dus noch uit gelijkheidsoverwegingen, noch uit doelmatigheidsoverwegingen evident. Dit onderwerp verdient meer reflectie. De recente herbezinningen op de financiële verhoudingen van bijvoorbeeld de Rfv (2017) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017), zijn dan ook meer dan welkom.

### **Literatuur**

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

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

Allers, M.A. en B. Leurs, 2017, Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 101: 408-409.

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

Bayer, P., F. Ferreira en R. McMillan, 2007, A unified framework for measuring preferences for schools and neighborhoods, *Journal of Political Economy*, vol. 115: 588-638.

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017, Rekening houden met verschil. Ruimte bieden in de financiële verhoudingen, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dee, T.S., 2000, The Capitalization of Education Finance Reforms, *Journal of Law & Economics*, vol. 43: 185-214.

Eijkkel R. van en W. Vermeulen, 2015, Een ruimer lokaal belastinggebied, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau.

Eijkkel, R. van, M. Gielen, S.T.P. Groot, K. Martens en A. Quist, 2015, Aanvullende informatie bij CPB Policy Brief 2015/04 "Een ruimer lokaal belastinggebied", CPB Achtergronddocument 9 april 2015, 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.

Groot, H.L.F. de, G.A. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Hamilton, B.W., 1976, Capitalization of Intra-jurisdictional Differences in Local Tax Prices, *American Economic Review*, vol. 66: 743-753.

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.

Kattenberg, M.A.C., K. Martens en W. Vermeulen, 2017, *Een economische blik op verevening*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Raad voor de financiële verhoudingen, 2015, Uitbreiding lokaal belastinggebied, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

Raad voor de financiële verhoudingen, 2017, Eerst de politiek, dan de techniek, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen.

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.

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