

Het CPB en de gemeentefinanciën

M.A. Allers

Verschenen in ESB op 13 mei 2011

Het CPB stelt voor de manier waarop gemeenten worden bekostigd ingrijpend te wijzigen. Op de analyse valt wel wat aan te merken, maar er zijn interessante conclusies uit te trekken.

Eind 2010 begaf het CPB zich buiten haar traditionele werkterrein met de publicatie van een interessante kijk op de manier waarop gemeenten zouden moeten worden gefinancierd. In publicatie *Stad en land* (De Groot et al., 2010) worden op basis van een gestileerd economisch model vergaande beleidsaanbevelingen gedaan. Dit is een verfrissende aanpak, maar wel een die vragen oproept. Hoe valide zijn de conclusies van dit onderzoek?

Kapitalisatie

Gevraagd hoe New York de aanleg van Central Park kon betalen, antwoordde de ontwerper, Frederick Law Olmsted, dat het park de waarde van omliggende onroerende zaken zoveel zou verhogen dat de kosten ruimschoots zouden worden gecompenseerd door extra belastingopbrengsten. In 1859 werd begonnen met de aanleg, en Olmsted's voorspelling bleek juist (Heal, 2001).

Hiermee is de kern van het betoog van De Groot *et al.*(2010) weergegeven. Zij stellen dat de enorme verschillen in de grondwaarde tussen, bijvoorbeeld, Amsterdam en Bellingwedde, voor een groot deel kunnen worden herleid tot verschillen in de beschikbaarheid van voorzieningen. Mensen zijn bereid meer voor een huis te betalen als zich op korte afstand een Concertgebouw, musea, aantrekkelijke winkels enzovoort bevinden. Voorzieningen trekken mensen aan, maken daardoor grond in stadscentra duur en zorgen voor dichte bebouwing. Dat levert agglomeratievoordeel op.

In het ruimtelijk-economische model van De Groot *et al.*(2010) wegen de extra inkomsten uit grond, het grondsurplus, precies op tegen de kosten van de voorziening die de grondwaardestijging teweegbrengt. Gemeenten moeten hun voorzieningenniveau dus net zolang uitbreiden tot de extra opbrengst uit grond de extra kosten niet langer overtreft. Om gemeenten een prikkel te geven om dit inderdaad te doen, willen De Groot *et al.*(2010) hen de stijging van de grondwaarde volledig weg laten belasten.

Onroerende zaken

Oates (1969) en tal van latere onderzoeken laten zien dat kapitalisatie van voorzieningenniveau en belastingdruk in woningprijzen inderdaad plaatsvindt, al verschilt de mate waarin dit gebeurt nogal. Er valt dus wel wat te zeggen voor het voorstel van De Groot *et al.*(2010). Het appelleert ook aan gevoelens van rechtvaardigheid: door grondwaardestijgingen als gevolg van gemeentelijke investeringen weg te belasten worden onverdiende winsten door derden voorkomen. Publieke voorzieningen worden in Nederland vrijwel niet uit de grondwaarde bekostigd. Er bestaan wel belastingen op onroerende zaken. De Groot *et al.*(2010) noemen de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (ozb), de overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait. Daar kan nog de heffing gebouwd van de waterschappen aan

worden toegevoegd. Deze belastingen treffen niet alleen grond, maar ook gebouwen. Ze leveren minder dan vier procent op van de totale belasting- en premieopbrengst. De Groot *et al.* (2010) constateren dat de ozb gemeenten toch een goede prikkel zou moeten geven, maar stellen: “deze belastingen verdwijnen in de algemene middelen, en dragen aldus niet bij aan goede prikkels voor het lokale bestuur”. Dat is een merkwaardige conclusie. Inkomsten die tot de algemene middelen behoren zijn vrij besteedbaar, en dus aantrekkelijk genoeg om als prikkel te fungeren. Dat de bestaande prikkel bij gemeenten inderdaad zwak is heeft een heel andere reden: verschillen in belastinggrondslag worden grotendeels verevend via het verdeelsysteem van het gemeentefonds (Allers, 2010). Als de waarde van woningen binnen een gemeente stijgt, wordt een kleine 80 procent van de gestegen belastinggrondslag afgeroomd. Bij niet-woningen is dat een kleine 70 procent. De prikkel tot investeren wordt hierdoor sterk gereduceerd.

Gemeentefonds

De ozb dekt gemiddeld maar 7 procent van de gemeentelijke uitgaven. De belangrijkste inkomstenbron is de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De Groot *et al.* (2010) stellen echter dat deze uitkering een “redelijk substituuat” is voor een grondbelasting, omdat het bedrag per inwoner toeneemt naarmate een gemeente meer inwoners heeft. Dit zou een prikkel zijn tot investeren in voorzieningen. Dat klopt niet. Het positieve verband tussen gemeentegrootte en algemene uitkering per inwoner komt louter op het conto van de vier grote steden. Maar die ontvangen, net als de waddengemeenten, als onderdeel van hun uitkering historisch bepaalde vaste bedragen. Die nemen niet toe als deze gemeenten groeien, en geven dus geen prikkel. Zonder de vier grote steden is er geen verband tussen gemeenteomvang en uitkering per inwoner. Ook een dichtere bebouwing, in het CPB-model een beter criterium voor verstedelijking dan het aantal inwoners omdat gemeenten met veel inwoners soms uit een groot aantal dorpen bestaan, leidt niet tot een hogere uitkering per inwoner. De algemene uitkering is dus beslist geen goed alternatief voor een grondbelasting.

Grondbelasting

De Groot *et al.* (2010) geven aan dat het grondsurplus moeilijk precies kan worden berekend. Dat is echter ook niet nodig. Het belasten van de grondwaarde zelf geeft al een goede prikkel. Waardevermeerdering door uitbreiding van het lokale voorzieningenniveau wordt daarmee volledig belast.

Voor het belasten van grond is nog een ander argument. De economische verstoring is namelijk nihil. Door een belasting op arbeid gaan sommige mensen minder werken, maar het aanbod van grond ligt vast. Er is dus geen *deadweight loss*. Bij een ozb is dat wel zo: die levert een prikkel op om kleiner te bouwen.

De beleidsimplicaties zijn duidelijk: gemeenten moeten voor een groot deel worden gefinancierd uit een grondbelasting. De bestaande ozb is een goede *second best* oplossing, maar te klein van omvang. Het gemeentelijke belastinggebied moet dus worden uitgebreid, en het gemeentefonds verkleind. Er bestaat nog een ander argument voor een groter lokaal belastinggebied: maatstafconcurrentie tussen gemeenten. Doordat gemeenten goed met elkaar kunnen worden vergeleken, kunnen bestuurders die minder goed presteren dan hun collega's bij aanpalende gemeenten electoraal worden afgestraft. Dat werkt disciplinerend, zo blijkt uit empirisch onderzoek (Allers en Elhorst, 2005).

Verevening

Een groter lokaal belastinggebied geeft alleen een prikkel tot investeren in grondprijshogende voorzieningen wanneer de bestaande verevening van belastingcapaciteit wordt beperkt. Anders verdwijnt de winst immers naar de gemeentelijke collectiviteit. Volledige afschaffing van deze verevening gaat echter te ver. De waarde van grond wordt immers niet alleen bepaald door overheidsinvesteringen. Ook de nabijheid van stranden of een historische binnenstad maakt locaties aantrekkelijk. Verevening op basis van dergelijke factoren is vermoedelijk maatschappelijk gewenst (Allers, 2010), en voorkomt dat gemeenten met dergelijke grondwaardeverhogende exogene kenmerken hogere belastingen heffen dan gerechtvaardigd is gezien het door hen bekostigde voorzieningenniveau.

Rechtvaardigheid

Het CPB-rapport bekommert zich uitsluitend om allocatieve efficiency. Het rechtvaardigheidsaspect wordt verwaarloosd. Een belasting op grond komt geheel ten laste van wie op het moment van invoering eigenaar is. De waarde van grond daalt immers met de contante waarde van alle toekomstige belastingaanslagen. Afwentelen kan niet, het aanbod is inelastisch. Een toekomstige eigenaar betaalt wel belasting aan de gemeente, maar is daar dan al voor gecompenseerd via een lagere aankoopprijs. Dit betekent dat het drastisch verhogen van de ozb, of het invoeren van een grondbelasting, een beperkte maatschappelijke groep hard treft. Geleidelijke invoering van een grondbelasting heeft geen zin: ook verwachte belastingen verlagen de grondprijs. Dit inkomenseffect kan worden beperkt door gelijktijdig de overdrachtsbelasting en het huurwaardeforfait af te schaffen. Er komt dan geen extra belasting, maar bestaande belastingen worden vervangen door een grondbelasting of een hogere ozb.

Politiek

Politieke besluitvorming ontbreekt in het CPB-model. Die is overbodig, omdat als ondernemers opererende gemeenten met een grondbelasting als prikkel vanzelf een optimaal voorzieningenniveau zullen aanbieden. De Groot *et al.* (2010) zeggen hiermee het klassieke probleem van publieke goederen op te lossen. Dit probleem ontstaat doordat niemand kan worden uitgesloten van het gebruik van publieke goederen. Niemand wil dus toegeven aan publieke goederen veel waarde te hechten, in de hoop als *free rider* te kunnen profiteren van de bijdragen van anderen. De waarde van publieke goederen, en het optimale aanbod, is dus onbekend. Tiebout (1956) vond een oplossing in een denkbeeldig systeem met talloos veel gemeenten die elk hun eigen mix van lokale publieke goederen en kostendekkende belastingen aanbieden. Huishoudens stemmen vervolgens met hun voeten. In het CPB-model daarentegen blijkt de waarde van publieke goederen uit de verhoging van de grondprijs die ze veroorzaken. Toch is het publieke goederen-probleem hiermee niet opgelost, want zelfs wanneer deze waardeverhoging afzonderlijk kan worden vastgesteld, wat niet mee zal vallen, dan kan dit toch pas achteraf. Het gemeentebestuur moet dus nog steeds raden naar de waarde van eventuele nieuwe voorzieningen.

Volgens De Groot *et al.* (2010) moeten gemeenten als ondernemers de kosten van een voorziening afwegen tegen de verwachte extra belastingopbrengst, die de publieke waardering voor de voorziening weerspiegelt. In het bestaande systeem maken bestuurders die herkozen willen worden een politieke winst- en verliesrekening: burgers moeten de voorziening genoeg waarderen om hun weerstand tegen de belastingverhoging die ervoor nodig is te compenseren. Die extra belasting is gelijk

aan de kosten van de voorziening, omdat gemeenten een sluitende begroting moeten hebben. In theorie levert dat daarom precies dezelfde uitkomst op als het CPB-bestuursmodel: in beide gevallen wordt een voorziening uitgebreid totdat de kosten daarvan precies opwegen tegen de waardering ervoor. In de praktijk functioneert politieke besluitvorming natuurlijk niet optimaal. De waarde van de door het CPB voorgestelde grondbelasting ligt dan ook in de extra prikkel die deze oplevert, en in het feit dat met deze belasting altijd financiering bestaat voor een rendabele voorziening.

Conclusie

Diverse onderzoekers pleiten al lang voor uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Het CPB voegt aan die discussie een nieuw argument toe, en een nieuwe lokale belasting. Om gemeenten een goede prikkel te geven om een optimaal voorzieningenniveau aan te bieden moeten zij grond kunnen belasten. Als *second best* oplossing kan de omvang van de bestaande ozb worden vergroot. In beide gevallen wordt het gemeentefonds ingekrompen, waardoor huurwaardeforfait en overdrachtsbelasting kunnen worden afgeschaft. Dat compenseert nadelige inkomenseffecten voor grondbezitters, en stimuleert bovendien doorstroming op de woningmarkt. Om een goede prikkel voor gemeenten te waarborgen moet de bestaande verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten worden aangepast.

Maarten A. Allers

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO)

Literatuur

Allers, M.A. (2010) Gemeentefonds verevent minder dan gedacht. *ESB*, 95(4599), 248-249.

Allers, M.A., J.P. Elhorst (2005) Tax mimicking and yardstick competition among local governments in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 12(4), 493-513.

Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en land*. Den Haag: CPB.

Heal, G. (2001) *Bundling Public and Private Goods*, Working paper, Columbia Business School, Columbia University, New York.

Oates, W.E. (1969) The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy* 77, 957-71.

Tiebout, C.M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy* 64(5), 416-424.