

Rijksuitkering aan lokale overheid slaat neer in woningprijs

Onderzoek naar uitkeringen van de Britse overheid aan *Local Authorities* (LA's), vergelijkbaar met de algemene en doeluitkeringen aan de Nederlandse gemeenten, wijst uit dat extra geld van het Rijk leidt tot hogere woningprijzen. Zo kan steun aan probleemgebieden uiteindelijk terechtkomen bij grondeigenaren.

De omvang van overdrachten tussen verschillende overheidslagen is enorm. Overdrachten van de Nederlandse overheid bedroegen in 2009 veertien procent van het bbp, waarvan ruim een derde aan gemeenten werd uitgekeerd (Bos, 2010). Uitkeringen aan lokale overheden vormen een kwart van de uitgaven van de Britse overheid. Zelfs in de Verenigde Staten, waar de onroerende zaakbelasting (OZB) voor lokale overheden de belangrijkste bron van inkomsten is, gaat het om even veel geld als er aan nationale defensie wordt uitgegeven.

Het ligt voor de hand dat deze uitkeringen invloed hebben op woningprijzen. Een lokale overheid kan extra geld van het Rijk gebruiken om de kwaliteit van publieke voorzieningen te vergroten, of om lokale belastingen te verlagen. In beide gevallen wordt het voor huishoudens aantrekkelijker om hier te komen wonen. In een ruimtelijk evenwicht slaan voor- en nadelen van locaties neer in de grondprijs, zoals De Groot *et al.* (2010) onlangs hebben laten zien voor Nederland. Een hogere uitkering moet zich dus vertalen in hogere grond- en woningprijzen.

Deze hypothese is in lijn met een uitgebreide literatuur over de kapitalisatie van fiscale verschillen in lokale woningprijzen, die voortbouwt op een studie van Oates (1969) naar de kapitalisatie van OZB en uitgaven aan openbaar onderwijs in gemeenten in New York. Uit deze literatuur blijkt dat niet alleen de OZB, maar ook allerlei andere verschillen in lokale belastingen neerslaan in de woningprijs. Ihlanfeldt en Shaughnessy (2004) laten bijvoorbeeld zien dat een heffing op de ontwikkeling van nieuwbouwlocaties de waarde van onbebouwde grond verlaagt en Hanson (2009) vindt dat lokale belastingvoordelen voor werkgevers leiden tot duurdere huizen.

In Hilber *et al.* (2011) wordt de invloed van uitkeringen van de centrale overheid op lokale huizenprijzen onderzocht voor Engelse LA's over de periode 2001–2008. De toekenning van uitkeringen geschiedt onder meer op basis van de omvang en sociaaldemografische kenmerken van de LA's. Net als in Nederland is de achterliggende gedachte dat lokale overheden gecompenseerd worden voor verschillen in

de lokale behoefte en in kosten om in die behoeften te voorzien, zodat er een gelijk speelveld ontstaat (Allers, 2010). Echter, deze kenmerken kunnen ook direct van invloed zijn op de prijs van woningen. Er vindt bovendien verevening van verdien capaciteit plaats op basis van de lokale belastinggrondslag (de waarde van het onroerend goed), hoewel de taxatie hiervan sinds 1993 niet meer is aangepast. Om het causale effect van de uitkering te kunnen identificeren wordt daarom gebruikgemaakt van een exogene bron van variatie: de strategische inzet door de regerende Labour-partij.

Electoraal gerichte uitkeringen

Een sterke lokale vertegenwoordiging maakt het voor de op nationaal niveau regerende partij gemakkelijker om haar beleidsdoelen te realiseren en zo in de gunst van de kiezer te blijven. Om dit te bevorderen kan de partij uitkeringen afhankelijk maken van lokale verkiezingsuitslagen. Als kiezers zich ervan bewust zijn dat een overwinning van de regerende partij beloond wordt met extra investeringen in lokale voorzieningen of lagere belastingen, dan kan dit hun stemgedrag beïnvloeden. Dit electoraal richten van uitkeringen heeft vooral zin in gebieden waar het erom spant.

Tabel 1 toont de resultaten van een regressie van de uitkering per inwoner op de politieke samenstelling van LA-raden en controlevariabelen. Labour domineert de lokale raad als deze partij meer zetels heeft dan de Conservatives en de Liberal Democrats samen. Deze variabele is geïnteracteerd met het aandeel van zetels voor Labour. Uit de coëfficiënten blijkt dat lokale overheden in de onderzochte periode meer rijksuitkeringen ontvingen als Labour de raad domineerde, maar dat de bonus kleiner werd naarmate die dominantie zekerder was. Een LA waarin Labour veertig procent van de zetels bezette en hiermee de raad domineerde, kreeg bijvoorbeeld 35 pond per persoon extra. Een toename van het aandeel zetels tot vijftig procent verminderde dit effect tot 22 pond. Het aantal zetels had geen afzonderlijk effect op de hoogte van uitkeringen. Zo werd de gewenste verkiezingsuitslag beloond, vooral in de LA's waar het erom spande. Deze relatie is robuust voor het opnemen van *fixed effects* voor jaar, LA, jaar geïnteracteerd met regio en LA type en voor het opnemen van sociaaldemografische kenmerken. Natuurlijk kon de regering deze partijpolitieke overwegingen niet expliciet benoemen bij het verdelen van uitkeringen. Echter, de toekenning vindt plaats op basis van talloze variabelen, wegingsfactoren

CHRISTIAN HILBER

Lecturer aan de London School of Economics

TEEMU LYTIKÄINEN

Onderzoeker aan de London School of Economics

WOUTER VERMEULEN

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau en universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

en ingewikkelde formules, die elk jaar opnieuw vastgesteld worden. Dit bood blijkbaar voldoende speelruimte.

Deze bevindingen sluiten aan bij een bredere literatuur over het electoraal gericht toekennen van uitkeringen, zie Cox (2009) voor een overzicht. Zo vond Wright (1974) dat de Amerikaanse overheid in de crisisjaren meer New Deal geld uitgaf in staten waar de uitslag bij presidentsverkiezingen volatieler was. Dahlberg en Johansson (2002) lieten zien dat de Zweedse overheid meer steun aan duurzame ontwikkelingsprojecten gaf in regio's waar veel zwevende kiezers woonden.

Kapitalisatie in woningprijzen

Tabel 2 toont de resultaten van een regressie van de logaritme van de gemiddelde woningprijs in een LA op de uitkering per inwoner en controlevariabelen. In de eerste vier kolommen is het effect geschat

De Zweedse overheid gaf meer steun aan duurzame ontwikkelingsprojecten in regio's waar veel zwevende kiezers woonden

op basis van de kleinste kwadraten methode (OLS) en in de laatste drie is het effect in twee stappen geïdentificeerd op variatie in politieke samenstelling van de raad (TSLs), waarbij de resultaten uit tabel 1 als eerste stap zijn gebruikt. De controlevariabelen in de verschillende specificaties zijn fixed effects voor jaar, LA, jaar geïnteracteerd met regio en LA type en sociaaldemografische kenmerken. Verder wordt het aandeel zetels voor Labour in de TSLs regressies als controlevariabele opgenomen, zodat het effect van uitkeringen alleen geïdentificeerd is op óf en in welke mate de partij dominant is. De coëfficiënt voor uitkering per inwoner stijgt naarmate er meer controlevariabelen zijn en is nog hoger wanneer het effect op variatie in politieke samenstelling van de raad geïdentificeerd wordt. Een mogelijke verklaring is dat uitkeringen gebruikt worden als instrument voor herverdeling. LA's krijgen meer geld als het er slechter gaat, bijvoorbeeld vanwege toegenomen armoede of criminaliteit. Dezelfde omstandigheden kunnen echter ook een drukkend effect hebben op woningprijzen en daarmee het positieve effect van de uitkering teniet doen. Als hier geen rekening mee gehouden wordt, zoals in kolom 1 van tabel 2, dan heffen deze twee effecten elkaar kennelijk grotendeels op. De TSLs-resultaten laten zien dat het effect op woningprijzen van een extra pond die niets met toegenomen lokale problematiek of kosten te maken heeft, beduidend groter is.

Tabel 3 toont de geïmpliceerde kapitalisatievoet onder verschillende aannamen

Tabel 1

Partijpolitiek en de toekenning van uitkeringen (robuuste standaardfouten tussen haakjes).

	Model 1	Model 2	Model 3
Dominantie Labour	0,185*** (0,036)	0,123*** (0,030)	0,089*** (0,022)
Dominantie Labour maal aandeel zetels Labour	-0,364*** (0,069)	-0,238*** (0,060)	-0,152*** (0,044)
Aandeel zetels Labour	0,044 (0,048)	0,019 (0,041)	0,018 (0,033)
Jaar fixed effects	Ja	Ja	Ja
LA fixed effects	Ja	Ja	Ja
Regio maal jaar fixed effects	Ja	Ja	Ja
LA type maal jaar fixed effects		Ja	Ja
Sociaaldemografische kenmerken			Ja
N	2439	2439	2439
R ² , binnen	0,945	0,956	0,959

*** Significant op éénprocentniveau.

Tabel 2

Het effect van uitkeringen op de woningprijs (robuuste standaardfouten tussen haakjes).

	OLS				TSLs	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 7
Uitkering per persoon	0,019 [0,019]	0,041* (0,024)	0,059** (0,027)	0,061** (0,027)	0,166** (0,081)	0,291* (0,166)
Aandeel zetels Labour					0,02 [0,017]	0,022 [0,015]
Jaar fixed effects	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
LA fixed effects	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Regio maal jaar fixed effects		Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
LA type maal jaar fixed effects			Ja	Ja		Ja
Sociaaldemografische kenmerken				Ja		Ja
N	2446	2446	2446	2446	2439	2439
R ² , binnen	0,916	0,967	0,967	0,969	0,966	0,967

** Significant op respectievelijk tien- en vijfprocentniveau.

Tabel 3

Geïmpliceerde kapitalisatievoet.

Kolom van tabel 2	2	3	4	5	6	7
Model	OLS			TSLS		
Coëfficiënt	0,041	0,059	0,061	0,166	0,277	0,291
Discontovoet van 0,05	0,166	0,238	0,247	0,671	1,120	1,176
Discontovoet van 0,04	0,133	0,191	0,197	0,537	0,896	0,941
Discontovoet van 0,03	0,099	0,143	0,148	0,403	0,672	0,706

over de discontovoet. Bij een discontovoet van vier procent leidt één extra pond van de rijksoverheid per huishouden van gemiddeld 2,4 personen tot ruwweg één extra pond aan woningwaarde. Hoewel de onzekerheidsmarge rondom deze schattingen groot is, wijzen ze dus op substantiële tot volledige kapitalisatie van de uitkering aan lokale overheden.

Implicaties voor beleid

Wat betekent kapitalisatie van rijksuitkeringen voor het beleid? Een eerste implicatie is dat de manier waarop LA's de extra ponden besteed hebben, blijkbaar werd gewaardeerd door de mensen die er een woning kochten. Onderwijs is in Engeland de belangrijkste uitgavenpost van lokale overheden en onder het Labour-bewind is het aandeel dat hieraan uitgegeven werd ook nog eens fors toegenomen. De kwaliteit van het lokale onderwijs is voor veel huizenkopers een belangrijke overweging, omdat ze schoolgaande kinderen hebben of verwachten te krijgen. Ook andere huishoudens, die hun nieuwe woning later weer voor een mooie prijs willen kunnen verkopen, hebben hierdoor een belang bij goede scholen (Hilber en Mayer, 2009). Als extra uitkeringen vooral naar onderwijs zijn gegaan, dan is het dus niet verwonderlijk dat we een hoge kapitalisatievoet vinden.

Een tweede implicatie is dat de toekenning van uitkeringen als instrument voor herverdeling onbedoelde en misschien ook ongewenste gevolgen heeft.

Een extra pond voor een gebied waar veel arme mensen wonen of waar de criminaliteit hoog is, leidt tot een stijging van de waarde van het vastgoed met een pond, maar zijn de mensen die dit vastgoed bezitten ook de mensen voor wie die pond bedoeld was? De meeste arme mensen huren hun woning. Omdat de sociale sector in Engeland relatief klein is, zullen de meeste verhuurders de waardestijging van het vastgoed doorberekenen. Zo betalen huurders de prijs voor de verbetering van voorzieningen en zijn ze per saldo even goed af als ze zonder die extra pond geweest zouden zijn, terwijl de vaak meer welgestelde grondeigenaren erop vooruit gaan. Vanwege huurregulering zou de waardestijging in de Nederlandse situatie waarschijnlijk minder in huren tot uitdrukking komen, zodat ook zittende huurders van extra uitkeringen zouden profiteren. Het kapitalisatie-effect kan helemaal vermeden worden door herverdeling te richten op personen in plaats van op plekken. Uitkeringen aan personen hebben immers geen invloed op de aantrekkingskracht van plekken en daarom kunnen ze ook niet neerslaan in woningprijzen.

LITERATUUR

- Allers, M.A. (2010) Gemeentefonds verevent minder dan gedacht. *ESB*, 95(4598), 748–749.
- Bos, F. (2010) Fiscal decentralisation in the Netherlands. History, current practice and economic theory. *CPB Document*, 214.
- Cox, G. (2009) Swing voters, core voters and distributive politics. In: Shapiro, I., S.C. Stokes, E.J. Wood en A.S. Kirshner (red.) *Political representation*. New York: Cambridge University Press, 342–357.
- Dahlberg, M. en E. Johansson (2002) On the vote-purchasing behavior of incumbent governments. *American Political Science Review*, 96(1), 27–40.
- De Groot, H.L.F., G. Marlet, C.N. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en land*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Hanson, A. (2009) Local employment, poverty, and property value effects of geographically-targeted tax incentives: an instrumental variables approach. *Regional Science and Urban Economics*, 39(6), 721–731.
- 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*, te verschijnen; ook verschenen in: *CPB Discussion Paper*, 167.
- Hilber, C.A.L. en C.J. Mayer (2009) Why do households without children support local public schools? Linking house price capitalization to school spending. *Journal of Urban Economics*, 65(1), 74–90.
- Ihlanfeldt, K. en T. Shaughnessy (2004) An empirical investigation of the effect of impact fees on housing and land markets. *Regional Science and Urban Economics*, 34(6), 639–661.
- 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(6), 957–971.
- Wright, G. (1974) The political economy of New Deal spending: an econometric analysis. *Review of Economics and Statistics*, 56(2), 30–38.