

Uitkering aan gemeente slaat neer bij woningeigenaren

Uit een analyse van de effecten van een hervorming van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds blijkt dat deze volledig is neergeslagen in woningprijzen. Doordat hun bezit meer waard werd is een hogere uitkering aan gemeenten dus grotendeels terechtgekomen bij toenmalige woningeigenaren. Huurders zonder huurbescherming en huizenkopers van na de herverdeling – een groep die elk jaar groter wordt – profiteerden niet. In gemeenten die een lagere uitkering kregen daalden de woningprijzen.

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van COELO

WOUTER VERMEULEN

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

Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere. Het aantal uitkeringsontvangers en schoolgaande kinderen verschilt, en gemeenten met een slappe bodem moeten de riolering vaker vervangen dan gemeenten op zandgrond. Hiernaast verschilt de belastingcapaciteit van gemeente tot gemeente. Veel landen verevenen dergelijke verschillen enigszins. Nederland doet dit via het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, dat jaarlijks een slordige vijftien miljard euro over gemeenten verdeelt. Dit voorkomt dat inwoners van gemeenten met ongunstige omstandigheden worden benadeeld. Tenminste, dat is het idee.

KAPITALISATIE

In de literatuur is al geruime tijd geleden gewaarschuwd dat verevening van voorzieningencapaciteit kan leiden tot aanpassingen van de woningprijzen (kapitalisatie) die de effec-

tiviteit van verevening ondergraven (Ladd en Yinger, 1994; Wyckoff, 1995). Dat werkt zo: wanneer de gemeente Gaasterzijl vanaf een bepaald moment een hogere uitkering gaat ontvangen van de rijksoverheid, dan kan die gemeente het voorzieningenniveau verhogen of de belastingdruk verlagen. Als dit inderdaad gebeurt wordt de gemeente aantrekkelijker ten opzichte van andere gemeenten. Er zullen daarom meer mensen in Gaasterzijl willen wonen. Dit drijft de woningprijzen binnen de gemeentegrenzen op, waardoor de aantrekkelijkheid van de gemeente weer afneemt. Er ontstaat een nieuw evenwicht zodra de baten van het hogere voorzieningenniveau in Gaasterzijl worden gecompenseerd door de hogere prijs van woningen daar. De gemeente is nu voor nieuwe inwoners net zo aantrekkelijk als vóór de verhoging van de uitkering. Het zijn dus vooral de mensen die een woning bezitten op het moment dat de uitkering wordt verhoogd die profiteren – ook als het extra geld bedoeld was om een gemeente met relatief veel arme mensen in staat te stellen het voorzieningenniveau op peil te houden.

De mate van kapitalisatie hangt af van de manier waarop gemeenten hun uitkeringsgeld besteden, van de waarde die burgers daaraan hechten en van de woningmarkt. Een gemeente wordt aantrekkelijker als gemeenten hun inkomsten efficiënt besteden aan voorzieningen die door hun inwoners op prijs worden gesteld. De grotere vraag naar woningen in een dergelijke gemeente leidt vooral tot een hogere woningprijs als het aanbod van woningen niet navenant toeneemt. Dat laatste is in Nederland het geval (Vermeulen en Rouwendal, 2007).

Bij een kapitalisatie van honderd procent stijgen woningwaarden met de volledige contante waarde van de verhoging van de uitkeringen. Wanneer gemeenten voorzieningen leveren die hoger worden gewaardeerd dan zaken die burgers zelf kunnen aanschaffen kan kapitalisatie hoger uitvallen dan 100 procent. Zo zegt de mate van kapitalisatie dus ook iets over hoe mensen de voorzieningen waarderen waar gemeenten hun geld aan uitgeven.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

RELEVANTIE

De Groot *et al.* (2010) laten zien dat verschillen in grond- en woningprijzen voor een belangrijk deel afhangen van verschillen in de aanwezigheid van voorzieningen. Dit maakt het aannemelijk dat een hogere uitkering aan bepaalde gemeenten tot hogere woningprijzen in die gemeenten leidt wanneer het voorzieningenniveau daar omhoog gaat. Een dergelijk effect is onlangs inderdaad aangetoond voor Engeland (Hilber *et al.*, 2011). De vraag of dit in ons land ook speelt, is actueel omdat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een herijking van het gemeentefonds werkt, die tot een aangepaste verdeling zal leiden.

ONDERZOEK

Veranderingen in de algemene uitkering gaan vaak gepaard met taakoverdrachten. In zulke gevallen ligt aanpassing van de woningprijzen niet voor de hand, omdat het extra geld voor de overgedragen taken aangewend zal worden. Om het effect van veranderingen in de algemene uitkering bij een ongewijzigd takenpakket te achterhalen, is de invoering van het nieuwe verdeelstelsel van de algemene uitkering conform de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw) bestudeerd. Omdat deze wetwijziging het takenpakket van gemeenten ongemoeid liet, konden gemeenten een hogere algemene uitkering gebruiken om het voorzieningenniveau te verhogen en eventueel de belasting te verlagen.

Het ging om een aanzienlijke herverdeling die in twee fasen is ingevoerd, in 1997 en in 2001. In de eerste fase leverde de minst begunstigde gemeente, Haarlemmermeer, 264 euro per inwoner in, terwijl de meest begunstigde gemeente, Appingedam, een voordeel genoot van 142 euro per inwoner. In de tweede fase varieerde de herverdeling over gemeenten van minus 136 tot plus 81 euro per inwoner. Gemeenten die in 1997 een voordeel genoten konden in 2001 een nadeel hebben of omgekeerd. In beide fasen werd de overgang bovendien in vijf jaarlijkse stappen uitgevoerd, om gemeenten de gelegenheid te geven zich aan de nieuwe verdeling aan te passen. De verandering van de algemene uitkering als gevolg van de invoering van het nieuwe verdeelstelsel verliep dus niet lineair over de tijd. Dit niet-lineaire verloop is benut om het causale effect van de herverdeling te identificeren.

Als gevolg van de overgangsregelingen zijn de herverdeelde effecten uitgesmeerd over de periode van 1997–2005 (Allers en Vermeulen, 2013a). Het onderzoek richt zich daarom op woningwaarden in de periode 1995–2010. Deze periode omvat een nulmeting en ook de vijf jaren na de invoering van het nieuwe verdeelstelsel, zodat een eventuele vertraagde doorwerking in de huizenprijzen kan worden meegenomen.

PLACEBO

Om te voorkomen dat veranderingen in woningprijzen ten onrechte aan veranderingen in de algemene uitkering worden toegeschreven, is nog een andere aanpassing onderzocht, waarvan op voorhand geen kapitalisatie valt te verwachten. Dit is de verhoging van de algemene uitkering ter bekostiging van de onderwijshuisvesting. Onderwijshuisvesting werd in 1997 gedecentraliseerd. Vanaf dat jaar ontvangen gemeenten een hogere algemene uitkering om de aan hen overgedragen taak te bekostigen. Het gaat hier primair om een verschuiving van de financieringsbron, niet om nieuwe middelen. Vandaar

de verwachting dat deze uitkeringsverandering niet of minder sterk in de woningprijzen kapitaliseert dan veranderingen door de Financiële-verhoudingswet.

GEGEVENS

Per gemeente per jaar is de verandering van de algemene uitkering die het gevolg is van de invoering van het nieuwe verdeelstelsel berekend aan de hand van de herverdeelde effecten en de ten behoeve van een geleidelijke invoering gehanteerde suppletie-uitkeringen. Daarnaast is per gemeente berekend hoeveel de algemene uitkering steeg als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting.

De gemiddelde verkoopprijs van een woning is voor afzonderlijke gemeenten voor alle jaren uit de onderzoeksperiode berekend op basis van transactiegegevens die ter beschikking zijn gesteld door de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en vastgoeddeskundigen. Het NVM-bestand bevat naast de verkoopprijs en de locatie tal van kenmerken van de betrokken woningen. Door middel van een zogeheten hedonische regressie, waarbij een prijs wordt vastgesteld op basis van de eigenschappen van het onderliggende object, is per gemeente en per jaar bepaald wat de verkoopprijs was van een woning met gemiddelde eigenschappen. Dit geeft de waarde weer van de locatie in een bepaalde gemeente. Woningprijzen en uitkeringsbedragen zijn omgerekend naar euro's van 2010.

ECONOMETRISCHE ANALYSE

Het onderzoek richt zich op de gevolgen van veranderingen in de algemene uitkering voor de woningprijzen. Veranderingen van de woningprijzen beïnvloeden echter op hun beurt weer de hoogte van de algemene uitkering. Bij regressieanalyse dienen de verklarende variabelen exogeen te zijn: zij mogen de onderzoeksvariabele (hier: de woningprijs) beïnvloeden, maar niet omgekeerd. Daarom worden instrumentele variabelen gehanteerd. In de eerste fase van de analyse wordt de hoogte van de algemene uitkering aan gemeenten geschat op basis van een regressie met als verklarende variabele de herverdeelde bedragen. Die geschatte algemene uitkering is onafhankelijk van de woningprijzen, en kan dus in de tweede fase worden gebruikt als verklarende variabele in een regressie van woningprijzen.

In de regressievergelijking worden vaste effecten op gemeentenniveau, jaareffecten en gemeentespecifieke trends opgenomen. Zo wordt respectievelijk gecorrigeerd voor onveranderlijke gemeentespecifieke kenmerken, voor gebeurtenissen die in alle gemeenten gelijktijdig plaatsvonden, zoals conjuncturele schommelingen, en voor trendmatige lokale ontwikkelingen in de woningprijzen. Deze strategie maakt het opnemen van controlevariabelen overbodig. Bovendien zijn echt exogene controlevariabelen moeilijk te vinden. In het bijzonder kunnen sociaal-economische en demografische kenmerken door de hervorming beïnvloed worden, waardoor ze ongeschikt zijn als controlevariabelen.

In eerste instantie wordt ervan uitgegaan dat het twee jaar duurt voordat een verandering in de algemene uitkering doorwerkt in de woningprijzen. Ter controle zijn ook andere termijnen onderzocht. Bovendien zijn diverse aanvullende gevoeligheidsanalyses uitgevoerd (Allers en Vermeulen, 2013b). Geen van deze exercities leidde tot afwijkende resultaten.

UITKOMSTEN

Tabel 1 laat zien dat veranderingen in de algemene uitkering als gevolg van de nieuwe Financiële-verhoudingswet inderdaad invloed uitoefenen op de woningprijzen. De kans dat dit verband berust op toeval is zeer klein, zoals blijkt uit het hoge significantieniveau. Het verband is bovendien sterk: wanneer de algemene uitkering stijgt met één euro per inwoner, stijgt de woningprijs gemiddeld met 78 euro.

De rechterkolom van tabel 1 laat zien dat de uitkeringsveranderingen als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting geen significante invloed hebben gehad op de woningprijzen. Dit is conform de verwachting.

Figuur 1 geeft het geschatte effect op de huizenprijzen per gemeente weer. Vooral in steden met relatief arme inwoners en in gemeenten in het noorden van het land zijn huizenprijzen gestegen door de herverdeling van de algemene uitkering.

MATE VAN KAPITALISATIE

De gemiddelde waardestijging van een woning per euro aan extra uitkering (78 euro) wordt vervolgens vergeleken met

de contante waarde, per woning, van een extra uitkering van één euro per inwoner. Daarbij wordt uitgegaan van een reële rentevoet van drie procent, aangezien de reële variabele hypotheekrente en de reële rente op tienjarige staatsleningen in de onderzochte periode gemiddeld tussen de twee en drie procent lagen. Daarnaast wordt uitgegaan van 2,3 personen per woning, volgens CBS-gegevens het gemiddelde in de onderzochte periode. Op basis van deze uitgangspunten ligt de contante waarde van een extra uitkering van één euro per inwoner op 77 euro. De kapitalisatiegraad is gelijk aan de gemiddelde woningprijsstijging gedeeld door de contante waarde van de hogere uitkering per inwoner, in procenten. Dit komt uit op 100 procent ($78 / 77 \times 100$). De huizenprijzen stijgen dus met het volledige bedrag van de (contante waarde van de) extra uitkering. Dit is in overeenstemming met wat Hilber *et al.* (2011) vinden voor Engeland.

PROFIJT VAN DE HERVORMING

Of, en in hoeverre, inwoners van een gemeente voordeel ondervinden van een hogere uitkering hangt af van hun positie op de woningmarkt. Tabel 2 geeft hiervan een overzicht.

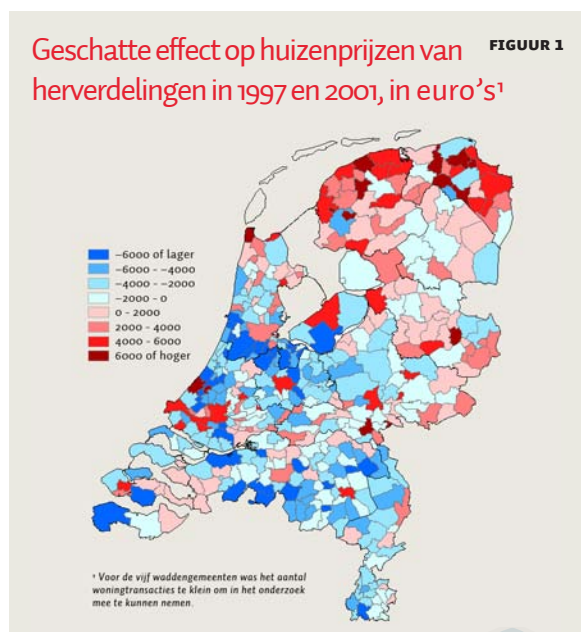
In gemeenten waar de uitkering stijgt, profiteren eigenwoningbezitters van het hogere voorzieningenniveau. Als zij naar een andere gemeente verhuizen, kunnen zij hun huis duurder verkopen. Zij gaan erop vooruit. Maar mensen die een huis kopen nadat de uitkering aan een gemeente is verhoogd, moeten meer voor hun huis betalen. Zij betalen zo de volle prijs voor de extra voorzieningen, terwijl mensen die vóór de uitkeringsverhoging al een huis in de gemeente bezaten de extra voorzieningen gratis kregen. Naarmate het langer geleden is dat de gemeente een hogere uitkering ontving, zijn er steeds meer woningeigenaren die er niet van profiteren.

Huurders van wie de huur meestijgt met de woningwaarde profiteren ook niet: het voordeel van het hogere voorzieningenniveau valt weg tegen de hogere huur. In de vrije sector zijn het dus de verhuurders die profiteren. Als een verhuurder de huur niet kan verhogen vanwege huurbescherming, dan profiteert de huurder die al een contract had voor de herverdeling wel: deze huurder krijgt een hoger voorzieningenniveau, maar betaalt geen evenredig hogere huur. Mensen die na de herverdeling een huurcontract sluiten, profiteren niet wanneer het hogere voorzieningenniveau in de aanvraaghuur is verwerkt. Alleen als de huur bepaald wordt in een puntenstelsel dat geen rekening houdt met het toegenomen voorzieningenniveau, profiteren ook nieuwe huurders.

Omdat het om een herverdeling gaat, zijn er ook gemeenten waarvoor de uitkering daalt. Die nadeelgemeenten worden daardoor minder aantrekkelijk. Tegenover de waardeverhoging van woningen in voordeelgemeenten staat een waardedaling van woningen in nadeelgemeenten. Eigenaren van woningen in nadeelgemeenten gaan er dus op achteruit: zij lijden kapitaalverlies.

HERVERDELING VAN VERMOGEN

Bij de herziening van de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in 1997 en 2001 verschoof circa 370 miljoen euro van nadeelgemeenten naar voordeelgemeenten. Per inwoner is dat ongeveer 48 euro. Bij een prijsstijging van 78 euro per euro aan uitkering suggereert dit dat de gemiddelde koopwoning in voordeelgemeenten 3400 euro duurder



Effect uitkering aan gemeente op woningprijs¹

TABEL 1

	Nieuwe Financiële-verhoudingswet	Decentralisatie onderwijs-huisvesting
Algemene uitkering per inwoner jaar t-2 (in euro's)	77,6***	-47
Standaardfout ²	11,2	30

*** Significant op eenprocentniveau

¹ N = 6704, aantal gemeenten: 419.

² De berekende standaardfouten zijn robuust voor heteroskedasticiteit en voor correlatie tussen waarnemingen in verschillende jaren binnen dezelfde gemeente.

werd, terwijl de gemiddelde koopwoning in nadeelgemeenten evenveel in prijs daalde. In gemeenten met een bovengemiddeld voor- of nadeel zijn de veranderingen groter. Voor het hele land gaat het globaal om een vermogensverschuiving van 11 miljard euro. Een herverdeling van privévermogen is geen (expliciet) doel van verevening van gemeentelijke voorzieningencapaciteit. Of het wenselijk is, hangt ervan af hoeveel waarde de samenleving hecht aan de vermogens van huishoudens en verhuurders in voordeelgemeenten in vergelijking met de vermogens van huishoudens en verhuurders in nadeelgemeenten.

BELEIDSIMPLICATIES

In Nederlandse beleidsstukken wordt als basis voor het vereveningsbeleid het streven genoemd om inwoners van verschillende gemeenten een vergelijkbaar voorzieningenniveau te bieden bij een vergelijkbare belastingdruk (Allers, 2010). Verschillen in belastingcapaciteit en in de kosten van voorzieningen moeten zo veel mogelijk worden verevend, uit rechtvaardigheidsoverwegingen. Dit streven komt door het optreden van kapitalisatie op het eerste gezicht niet in gevaar. Door verevening kunnen gemeenten nog steeds vergelijkbare voorzieningen aanbieden, bij een soortgelijke belastingdruk. Maar voor een deel van de huishoudens in voordeelgemeenten, huurders zonder huurbescherming en huishoudens die een huis kopen nadat de gemeente een hogere uitkering heeft gekregen, gaan de woonlasten wel omhoog (tabel 2). Deze groep huishoudens wordt elk jaar groter. Zij krijgen wel een hoger gemeentelijk voorzieningenniveau, maar kunnen zelf minder consumptieve uitgaven doen, waardoor ze per saldo niets winnen bij de extra uitkering. Hierdoor boet het rechtvaardigheidsargument aan overtuigingskracht in (Wyckoff, 1995). De onderzochte hervorming kende bijvoorbeeld extra geld toe aan gemeenten met een relatief ongunstige sociaal-economische samenstelling, maar een groot deel van het profijt gaat naar de mensen die bij de invoering een woning in deze gemeenten bezaten. Ondersteuning van die groep lijkt niet beoogd.

Een andere reden voor verevening, het tegengaan van ondoelmatige migratie die wordt veroorzaakt doordat de ene gemeente meer waar voor zijn belastinggeld kan leveren dan de andere, wordt niet door kapitalisatie ondermijnd. Dit is vooral relevant omdat veel gemeentelijk beleid een herverdelend karakter heeft; denk aan sociale voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid. Gemeenten met veel armen kunnen zich zonder verevening geen goede voorzieningen veroorloven, of ze moeten de belastingdruk opvoeren. Dat maakt ze onaantrekkelijk. Uitstroom van vooral de meer welvarende inwoners is het gevolg, waardoor het probleem nog groter wordt. Verevening kan dit tegengaan. Het feit dat huizenprijzen stijgen in reactie op een hogere uitkering wijst erop dat dit beleid er inderdaad in slaagt om zulke gemeenten weer aantrekkelijker te maken. Twee andere mogelijke doelen van verevening zijn het dempen van regionale schokken en het beter zichtbaar maken van de prestaties van lokale bestuurders (Allers, 2012).

Verevenen kan op verschillende manieren worden vormgegeven (Allers, 2010; Cappelen en Tungodden, 2007). De beste vorm hangt af van het nagestreefde doel. Doordat het in ons land meest genoemde voordeel van verevening – streven naar gelijke voorzieningencapaciteit van gemeenten – door

Voordeel van een toename van de algemene uitkering, naar type inwoner

TABEL 2

	Reeds eigenaar of huurder voor de herverdeling	Eigenaar of huurder geworden na de herverdeling
Eigenaar/bewoner	+	o
Verhuurder (geen huurbescherming)	+	o
Verhuurder (wel huurbescherming)	o	o
Huurder (geen huurbescherming)	o	o
Huurder (wel huurbescherming)	+	o / +

het optreden van kapitalisatie aan overtuigingskracht inboet, zou moeten worden bezien of het bestaande vereveningssysteem niet meer op de andere functies van verevening moet worden gericht. Suboptimale verevening kan immers door kapitalisatie invloed hebben op de rentabiliteit van nieuwbouwprojecten en daarmee tot een verstoring van nieuwbouwbeslissingen en de locatiekeuze van huishoudens leiden.

Een laatste conclusie van dit onderzoek is dat extra geld door gemeenten goed wordt besteed. Huizenkopers willen immers meer betalen om in gemeenten te kunnen wonen die extra geld te besteden hebben. Dit roept de vraag op of het wel zinvol is dat de gemeentelijke belastingopbrengst aan een maximum is gebonden.

LITERATUUR

- Allers, M.A. (2010) *Verevening conform het derde aspiratieniveau*. Groningen: COELO.
- Allers, M.A. (2012) Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization. *Economics Letters*, 117(1), 4–6.
- Allers, M.A. en W. Vermeulen (2013a) *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*. Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en W. Vermeulen (2013b) Fiscal equalization and capitalization: evidence from a policy reform. *CPB Discussion Paper*, 245.
- Cappelen, A.W. en B. Tungodden (2007) Local autonomy and interregional equality. *Social Choice and Welfare*, 28(3), 443–460.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en land*. Den Haag: CPB.
- 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*, 41(4), 394–406.
- Ladd, H.F. en J. Yinger (1994) The case for equalizing aid. *National Tax Journal*, 47(1), 211–224.
- Vermeulen, W. en J. Rouwendal (2007) Housing supply in the Netherlands. *CPB Discussion Paper*, 87.
- Wyckoff, P.G. (1995) Capitalization, equalization, and intergovernmental aid. *Public Finance Quarterly*, 23(4), 484–508.