

# Het CPB en de gemeentefinanciën

Het CPB stelt voor om 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.

**E**ind 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 de 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 zo veel zou verhogen dat de kosten ruimschoots zouden worden gecompenseerd door extra belastingopbrengsten. Olmsteds 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. Voorzieningen trekken mensen aan, maken daardoor grond in stadscentra duur en zorgen voor dichte bebouwing. 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 tachtig procent van de gestegen belastinggrondslag afgeroomd. Bij niet-woningen is dat een kleine zeventig procent. De prikkel tot investeren wordt hierdoor sterk gereduceerd.

## Gemeentefonds

De ozb dekt gemiddeld maar zeven 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 substituut” 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 gemeentevolume 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

## MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

– 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, want 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, want de waarde van grond wordt 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 grondwaardehogende 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.

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.

### LITERATUUR

- Allers, M.A. (2010) Gemeentefonds verevent minder dan gedacht. *ESB*, 95(4599), 748–749.
- Allers, M.A. en 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*. Werkdocument van de Columbia University.
- 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. 6



## Het gelijk der economen

**T**wintig jaar geleden trok het Nederlandse kabinet de aandacht in de internationale vakpers. Het economiegehalte van Lubbers III was dan ook opmerkelijk hoog: Frey en Eichenberger (1993) telden drie ministers – en een president van de centrale bank – die hoogleraar economie waren. Dat was meer dan in enig ander land. Na afloop van Lubbers III bleken nog eens twee minister-economen professorabel te zijn. Ook de samenstelling van het kabinet-Rutte is opmerkelijk. Het wordt namelijk moeilijk een Nederlands kabinet te vinden waarin zo weinig economen zaten. Alleen Van Leers (planologie en ruimtelijke economie) en De Jager (Nyenrode, sociologische economie, bedrijfseconomie en rechten) lezen mogelijk ESB. Het bezit van een economiediploma biedt natuurlijk geen enkele garantie voor verstandig bestuur en beleid, maar ik lees de laatste tijd te vaak berichten en politieke uitspraken die economische wetmatigheden en kerninzichten tartten. Die vorm van economische bijziendheid is een garantie voor ondoelmatigheid en incoherentie. Veel van de bezuinigingen van het huidige kabinet zijn economisch ondoordacht. De plannen zijn gebaseerd op statische boekhoudkundige principes. Dat zijn weliswaar monetaire rekensommen, die naar de vorm lijken op staatshuishoudkunde, maar naar de aard de lessen van de gedragswetenschap economie negeren.

Een sterk voorbeeld van incoherentie en ondoelmatigheid is het plan om griffierechten voor tal van juridische procedures te verhogen. De motivatie voor deze bezuiniging is dat de kosten van de rechtspraak gedragen zouden moeten worden door de gebruikers van die rechtspraak en niet door de belastingbetaler: de griffierechten moeten kostendekkend worden. Dit is evident een foute en niet-economische redenering, omdat niet wordt onderkend dat de toegang tot de rechter een publiek goed is met belangrijke externe effecten. Die toegang heeft een disciplinerend effect doordat rekeningen beter worden betaald als de – impliciete – dreiging van een procedure reëel is en het zorgt voor een gelijk spelveld omdat het recht van de economisch sterkste wordt ingeperkt door het onafhankelijke oordeel van de rechter. Men kan het ook zo zien: meebetalen aan Vrouwe Justitia lijkt op het betalen van een verzekeringspremie: je hoopt dat juridische onaangenaamheden je niet overkomen, maar als je met onrecht wordt geconfronteerd, wil je als burger de gang naar de rechter kunnen maken. Sterker: je wilt als burger dat alle andere burgers die gang naar de rechter even probleemloos kunnen maken. Want als

je niet als belastingbetaler meebetaalt, dan betaal je toch, maar dan als consument. Oninbare rekeningen verhogen immers de kosten voor de afnemers omdat dubieuze debiteuren linksom of rechtsom in de kostprijs komen, en hogere griffierechten betekenen dat meer vorderingen ongeïnd zullen blijven. Nog belangrijker is de wetmatigheid van de economische substitutie: als de prijs voor juridische conflictbeslechting stijgt, zullen burgers en bedrijven uitwijken naar andere, minder geciviliseerde manieren om onenigheden uit te vechten. Een ongewenste verdere verruwing van de maatschappij ligt dan in het verschiet; ook dat levert maatschappelijke kosten op.

De voorgenomen verhoging van de griffierechten is een duidelijke illustratie van incoherent beleid dat zichzelf uiteindelijk in de staart bijt. De desbetreffende economische principes zijn eenvoudig. Jip en Janneke Modaal begrijpen dat je de brandweer niet financiert door de bluswerkzaamheden te laten betalen door mensen van wie de woning in brand staat. De rechter blust juridische branden en zorgt dat ze niet overslaan. Daarom moeten alle burgers meebetalen. Ook als hun huis niet brandt. Het aardige van de economie is dat onze wetenschap ondubbelzinnig waarschuwt tegen dom, onrechtvaardig en ondoelmatig beleid. Het verontrustende is dat de economie weliswaar heel erg gelijk heeft, maar dat gelijk niet lijkt te krijgen. Hoe kan dat toch? Nu de economische analyse zo helder is, moet iets anders verklaren waarom dit kabinet zonder economische bril regeert.

Het ligt voor de hand dat de politieke opbrengsten van fout beleid te hoog zijn. Het onterechte appèl om de belastingbetaler buiten de rekening te houden, zal de populariteit immers verhogen. Het verleggen van zichtbare belastingen naar onzichtbare en diffuse kostprijsverhogende of maatschappelijke consequenties is daarbij een belangrijk ingrediënt. De boekhoudkundige opbrengsten voor de Staatskas zijn direct, maar de kosten worden veel later zichtbaar. Sterker: het aantal procedures en de kosten daarvan zullen metterdaad omlaag gaan terwijl de maatschappelijke kosten zullen drukken op andere onderdelen van de Rijksbegroting of daar helemaal geen onderdeel van vormen.

O, zat er maar een échte econoom in het kabinet.

### LITERATUUR

Frey, B.S. en R. Eichenberger (1993) *American and European economics and economists*. *Journal of Economic Perspectives*, 7(4), 185–193.