



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Financiering van stedelijke voorzieningen

Maarten Allers

COELO

Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere
overheden

RUG



Stad en Land

Gestileerd
economisch
model



Concrete en
vergaande
beleidsaanbevelingen



Efficiency, geen equity

“maatschappelijk meest gewenste pakket publieke voorzieningen”?

Nee:

maximalisatie van het gebruiksnut van voorzieningen
 - voor zover dat is gekapitaliseerd in de grondwaarde



rijksuniversiteit
 groningen

faculteit economie
 en bedrijfskunde

COELO



Central Park (1859)
Frederic Law Olmsted



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Empirisch onderzoek:

Kapitalisatie bestaat, maar is vaak onvolledig

Mate waarin hang af van institutionele factoren



Empirisch onderzoek:

Kapitalisatie bestaat, maar is vermoedelijk onvolledig

Mate waarin hang af van institutionele factoren

Grondwaarde ook beïnvloed door exogene factoren

- Nabijheid strand
- Historische binnenstad
- zie ook Brueckner & Neumark (2011)



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Stad en land:

Publieke voorzieningen bekostigen
uit stijging grondwaarde



Stad en land:

Publieke voorzieningen bekostigen
uit stijging grondwaarde

Uitsluitbare publieke voorzieningen

En niet-uitsluitbare voorzieningen dan?
- wegen; kadaster; stadswachten



Claim:
Oplossing voor probleem publieke goederen
Ten onrechte!

Publieke goederen-probleem tweeledig:

- free rider problem*: financieringsprobleem
- waardering voor publieke goederen is onbekend, en daarmee de optimale omvang

Eerste probleem opgelost via belastingheffing



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Oplossing Tiebout (1956):
mensen kiezen gemeente uit eindeloze variatie
voorzieningen-belastingen combinaties



Oplossing Tiebout (1956):

mensen kiezen gemeente uit eindeloze variatie
voorzieningen-belastingen combinaties

Stad en land:

waarde voorzieningen blijkt uit stijging grondprijs



Oplossing Tiebout (1956):

mensen kiezen gemeente uit eindeloze variatie
voorzieningen-belastingen combinaties

Stad en land:

waarde voorzieningen blijkt uit stijging grondprijs

OK, maar dat is *achteraf*

Bestuur moet waarde *van tevoren* inschatten, en kan
er helemaal naast zitten



Nu:

bestuur weegt *politieke* kosten en baten project af

-nut voorzieningen \geq extra belasting

-randvoorwaarde: sluitende begroting

-dus: **nut voorzieningen \geq kosten voorzieningen**



Nu:

bestuur weegt *politieke* kosten en baten project af

- nut voorzieningen \geq extra belasting
- randvoorwaarde: sluitende begroting
- dus: **nut voorzieningen \geq kosten voorzieningen**

Stad en land:

bestuur als ondernemer

- weegt *economische* kosten en baten af
- extra belasting \geq kosten voorziening
- dus: **nut voorzieningen \geq kosten voorzieningen**



Nu:

bestuur weegt *politieke* kosten en baten project af

- nut voorzieningen \geq extra belasting
- randvoorwaarde: sluitende begroting
- dus: **nut voorzieningen \geq kosten voorzieningen**

Stad en land:

bestuur als ondernemer

- weegt *economische* kosten en baten af
- extra belasting \geq kosten voorziening
- dus: **nut voorzieningen \geq kosten voorzieningen**

Zelfde uitkomst . . .



Dan maar geen lokale grondbelasting?

Toch wel:

- Versterkt bestaande politieke prikkel
 - politieke systeem functioneert niet optimaal
- Zorgt voor financiering rendabele voorzieningen
 - algemene uitkering kan tekortschieten

(-efficiënte belasting)



Praktijk:

Publieke voorzieningen niet uit grondwaarde bekostigd

Soms wel op basis van waarde onroerende zaken:

- Onroerendezaakbelasting (ozb; gemiddeld 7%)
- Overdrachtsbelasting
- Eigenwoningforfait
- Heffing gebouwd waterschappen
 - daarnaast ook heffing op onbebouwde grond



Belasting op basis van woz-waarde zou goede prikkel moeten geven, maar:

“deze belastingen verdwijnen in de algemene middelen, en dragen aldus niet bij aan goede prikkels voor het lokale bestuur”

??

Toch is prikkel inderdaad gebrekkig – waarom?



Gebrekkige prikkel door *verevening van belastingcapaciteit*

Verdeling algemene uitkering gemeentefonds:

- 60 verdeelmaatstaven
- Waaronder waarde onroerende zaken
 - woningen 80%
 - niet-woningen 70%

Waardestijging grotendeels afgeroomd → weg prikkel



Waarom verevening?

“Derde aspiratieniveau”

-Elke gemeente moet bij gelijke belastingdruk
gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen leveren

Politieke keuze - in Nederlandse wetgeving vastgelegd



Waarom verevening?

“Derde aspiratieniveau”

- Elke gemeente moet bij gelijke belastingdruk gelijkwaardig voorzieningenniveau kunnen leveren

Politieke keuze - in Nederlandse wetgeving vastgelegd

Verevening van

- verschillen in kosten voorzieningen
- verschillen in belastinggrondslag

Ook economische argumenten voor verevening



Belasten grondwaardesurplus: praktische problemen

- bepaling grondwaarde
- bepaling waarde landbouwgrond

Overkomelijk – benadering mogelijk

Woz-waarde nu ook modelmatig bepaald



Grondwaardesurplus hoeft niet precies bepaald te worden

Belasten grondwaarde sec geeft al goede prikkel
-waardevermeerdering door uitbreiding
voorzieningenniveau belast



Grondwaardesurplus hoeft niet precies bepaald te worden

Belasten grondwaarde sec geeft al goede prikkel
-waardevermeerdering door uitbreiding
voorzieningenniveau belast

Maximering belasting niet nodig:
-concurrentie voorkomt excessen
-maatstafconcurrentie tussen gemeenten
(Allers & Elhorst, 2005, 2011)



Belasten grond heeft ander groot voordeel:

Economische verstoring = nihil

- aanbod inelastisch
- geen *excess burden*
- vrijwel uniek

Ozb geeft wel verstoring: kleinere gebouwen

- beperkt vergeleken met andere belastingen



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Beleidsimplicatie:

Gemeenten grotendeels financieren uit belasting op grond
Ozb is second best, eventueel met heffingskorting



Beleidsimplicatie:

Gemeenten grotendeels financieren uit belasting op grond
Ozb is second best, eventueel met heffingskorting

Praktijk:

Ozb gemiddeld 7% gemeentelijke inkomsten
Algemene uitkering gemeentefonds belangrijkste bron



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Stad en land: algemene uitkering gemeentefonds “*redelijk substituut*” voor grondbelasting

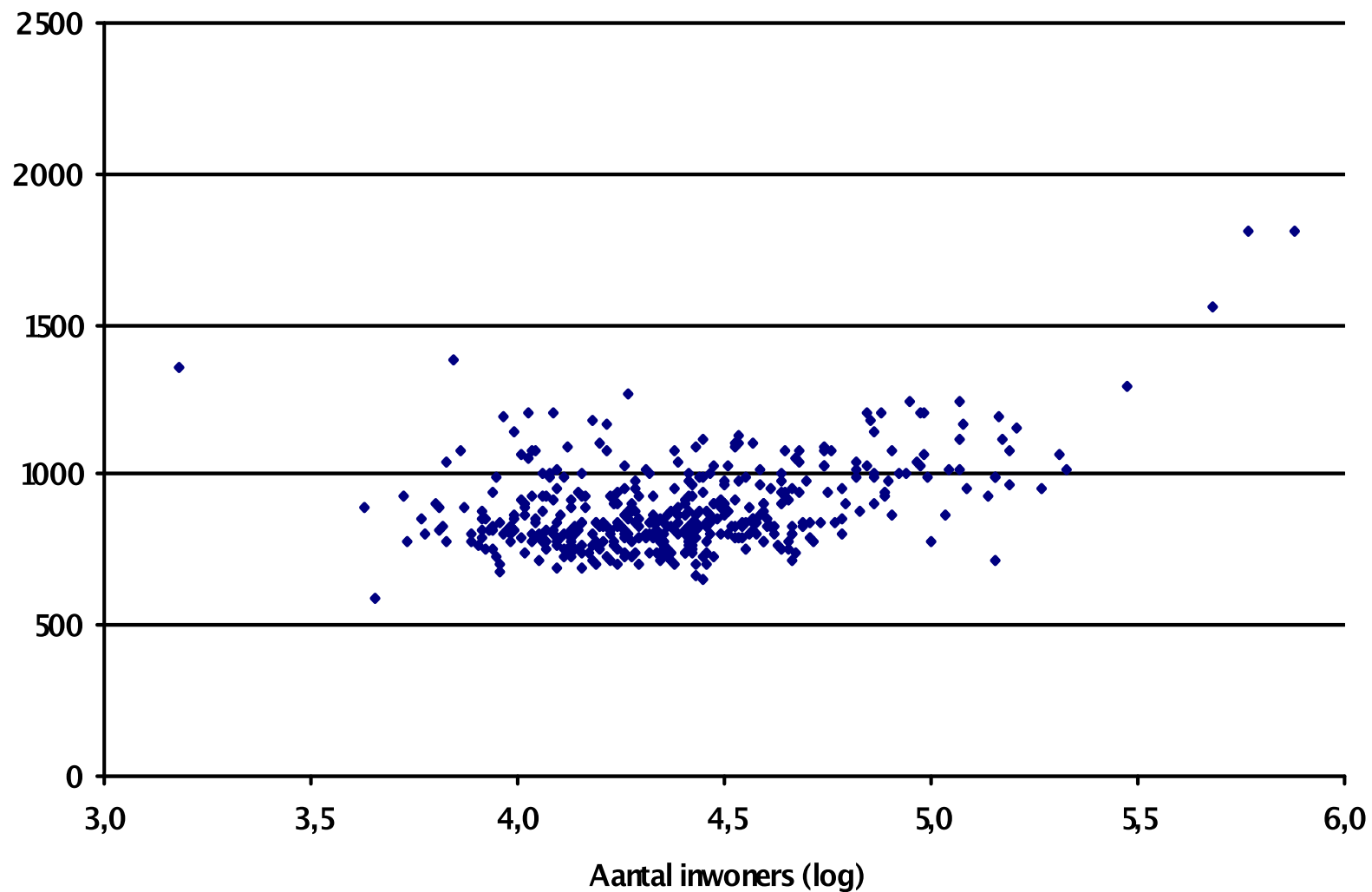
Is dat zo?

criterium:

Prikkel tot investeren om grondsurplus te maximaliseren

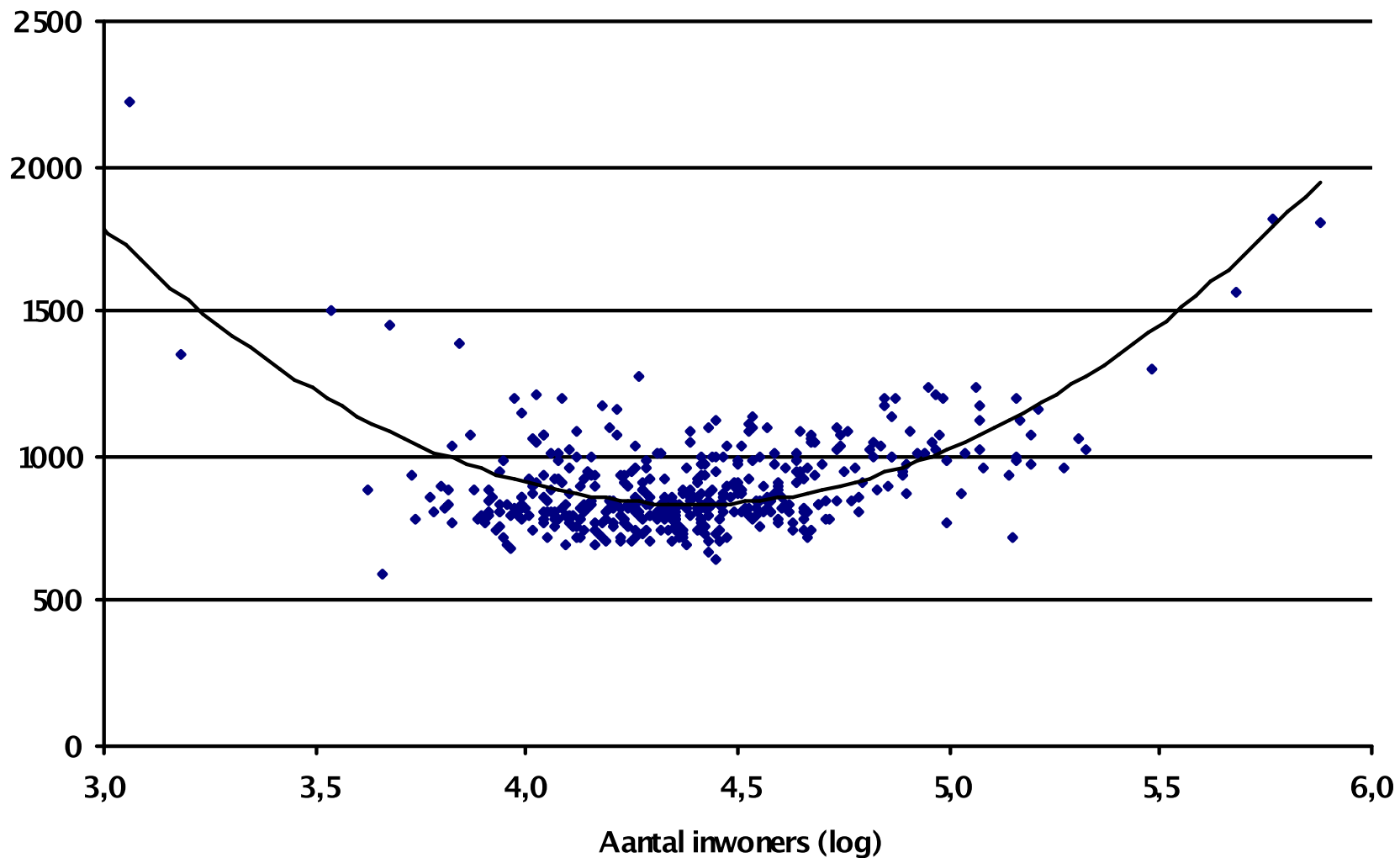
Algemene uitkering gemeentefonds, per inwoner

Exclusief wadden



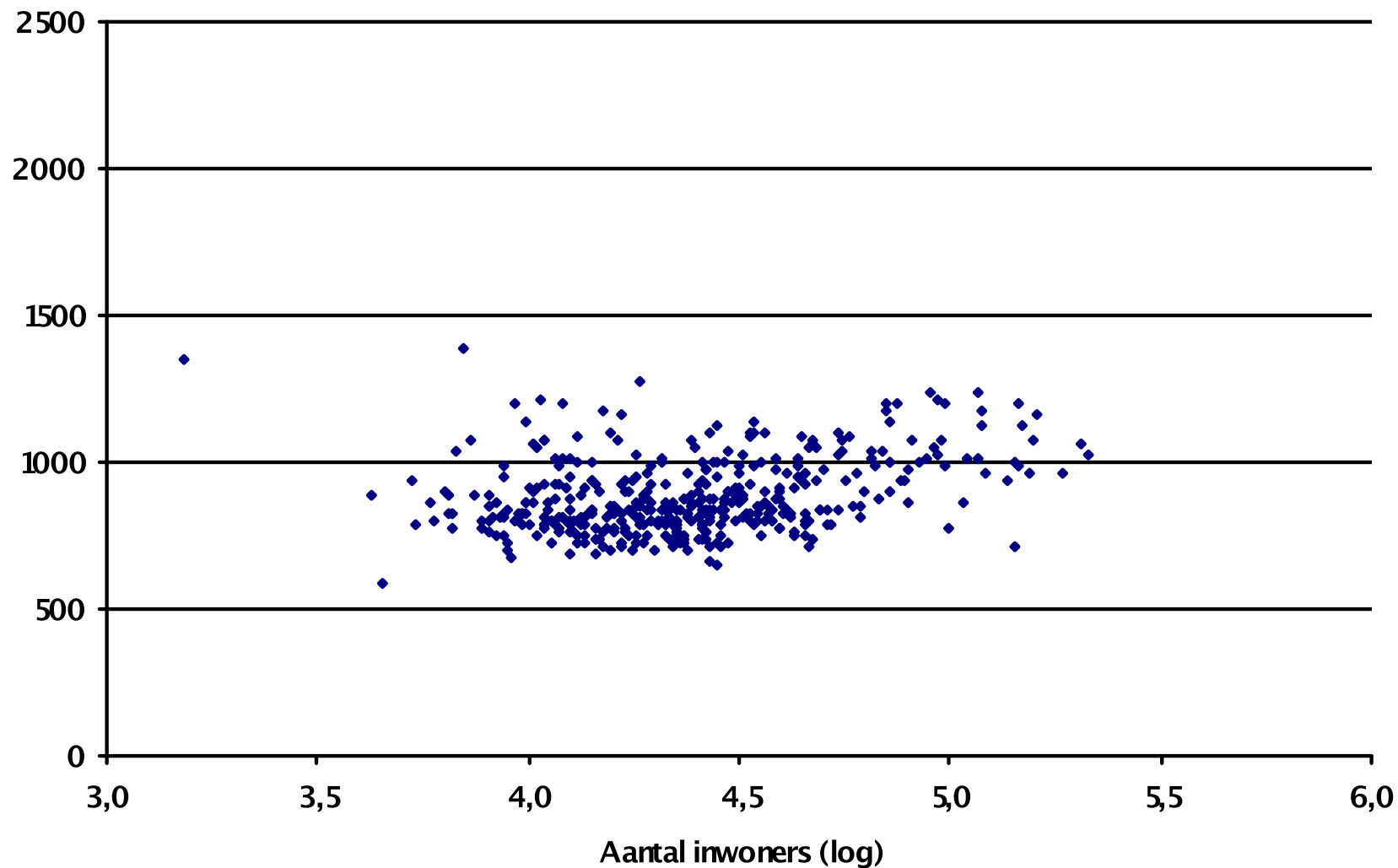
Algemene uitkering gemeentefonds, per inwoner

Alle gemeenten



Algemene uitkering gemeentefonds, per inwoner

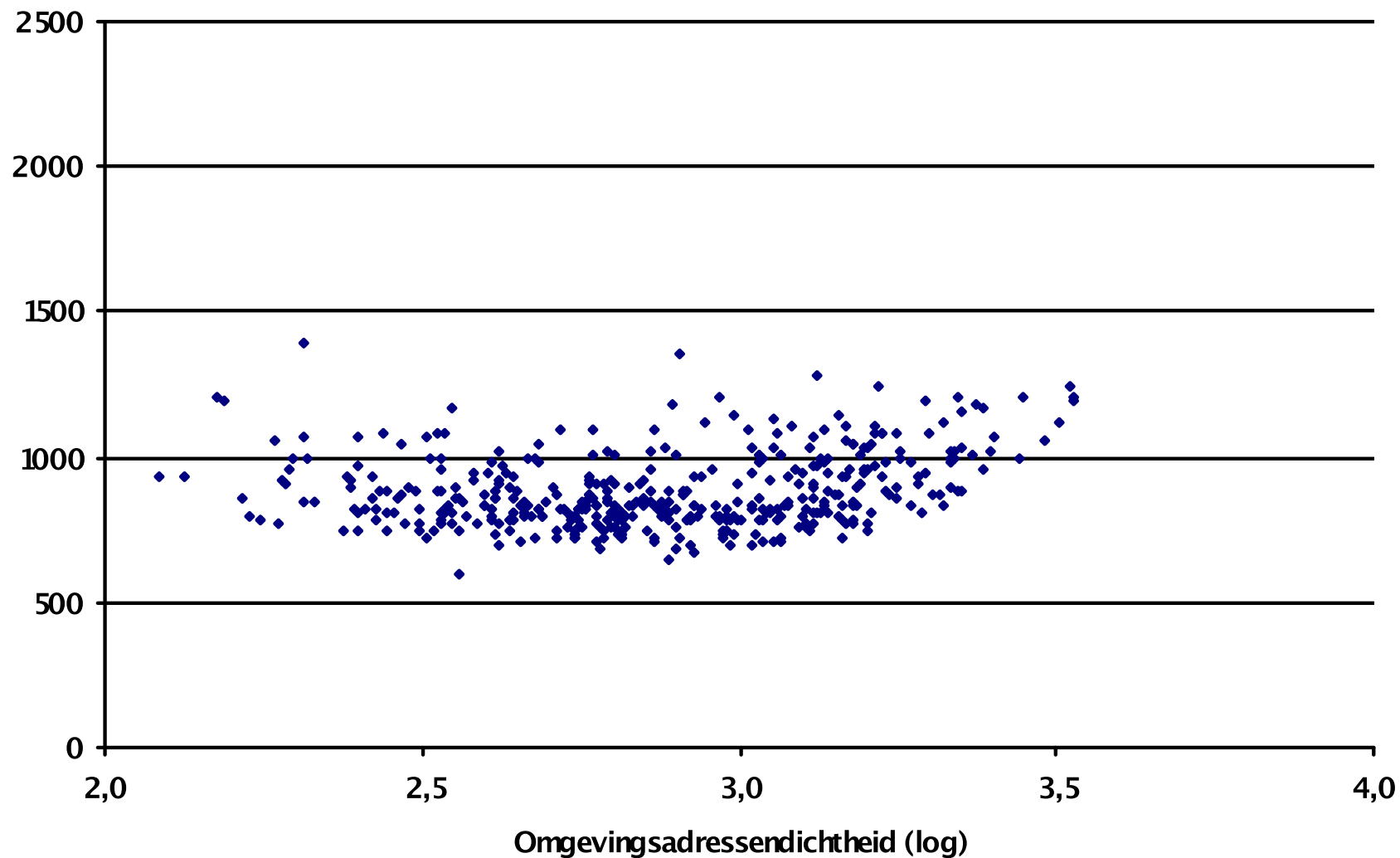
Exclusief wadden, exclusief grote 4



Algemene uitkering gemeentefonds, per inwoner

Exclusief wadden, exclusief grote 4

Naar omgevingsadressendichtheid





Conclusie:

Algemene uitkering

- bevat *geen* prikkel tot investeren
- is dus *geen* substituut voor belasting op grond



Conclusie:

Algemene uitkering

- bevat *geen* prikkel tot investeren
- is dus *geen* substituut voor belasting op grond

Voor prikkel moet gemeentelijk belastinggebied uitgebreid

- algemene uitkering omlaag
- grondbelasting of meer ozb



Extra argument voor groter belastinggebied:

Maatstafconcurrentie tussen gemeenten

- Allers & Elhorst (2005, 2011)
- Disciplineert bestuurders



Beleidsaanbevelingen (1):

Lagere algemene uitkering gemeentefonds

Meer gemeentelijke belasting

- first best: grondbelasting

- second best: grotere ozb



Beleidsaanbevelingen (2):

Aanpassen verevening belastingcapaciteit
-anders weinig of geen prikkel

Verevening niet helemaal afschaffen:
-grondwaarde ook hoger nabij strand
en historische binnenstad
-moet niet tot extra inkomsten leiden



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Kanttekening: rechtvaardigheid

Belasting op grond komt geheel ten laste van wie *op moment van invoering* eigenaar is



Kanttekening: rechtvaardigheid

Belasting op grond komt geheel ten laste van wie *op moment van invoering* eigenaar is

Waarde grond daalt immers meteen met contante waarde toekomstige belastingaanslagen

Toekomstige eigenaar betaalt wel belasting, maar is dan al gecompenseerd via lagere aankoopprijs
→ geen last



Lastenverdeling

Geleidelijke invoering grondbelasting heeft geen zin
-ook verwachte belasting verlaagt grondprijs

Inkomenseffecten verzachten:

- overdrachtsbelasting en huurwaardeforfait afschaffen
- kan want minder geld nodig door lagere uitkering



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Realistisch?

Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied:
politiek non-issue - niemand durft