



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Hoe het geld bij de gemeenten komt (en hoe het ook zou kunnen)

VNG-congres Gemeentefinanciën

Apeldoorn, 25 november 2019

Maarten Allers



Toekomst gemeentelijke inkomsten

Gemeentefonds:

- pinautomaat voor politici?

Nieuwe gemeentelijke belastingen:

- aantrekkelijke optie over het hoofd gezien?





Positie gemeentefinanciën

Welk deel van overheidsuitgaven?

Lastig te bepalen

- Overheid is meer dan Rijk–provincies–waterschappen–gemeenten
 - Sociale zekerheid
 - Scholen, universiteiten
 - Verzelfstandigde overheidsdiensten (CBS, ProRail)
 - Gemeenschappelijke regelingen
 - enz



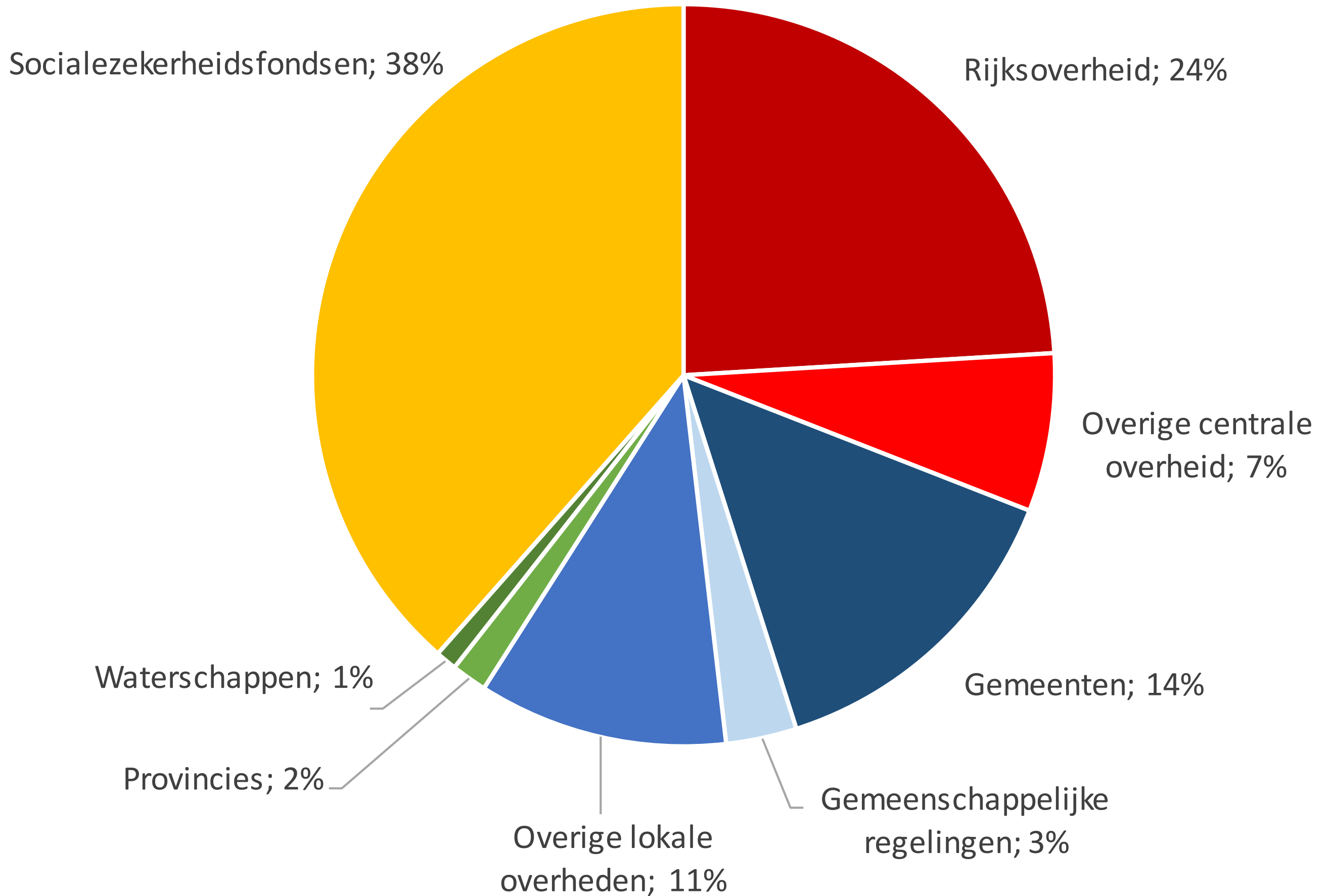
Positie gemeentefinanciën

Welk deel van overheidsuitgaven?

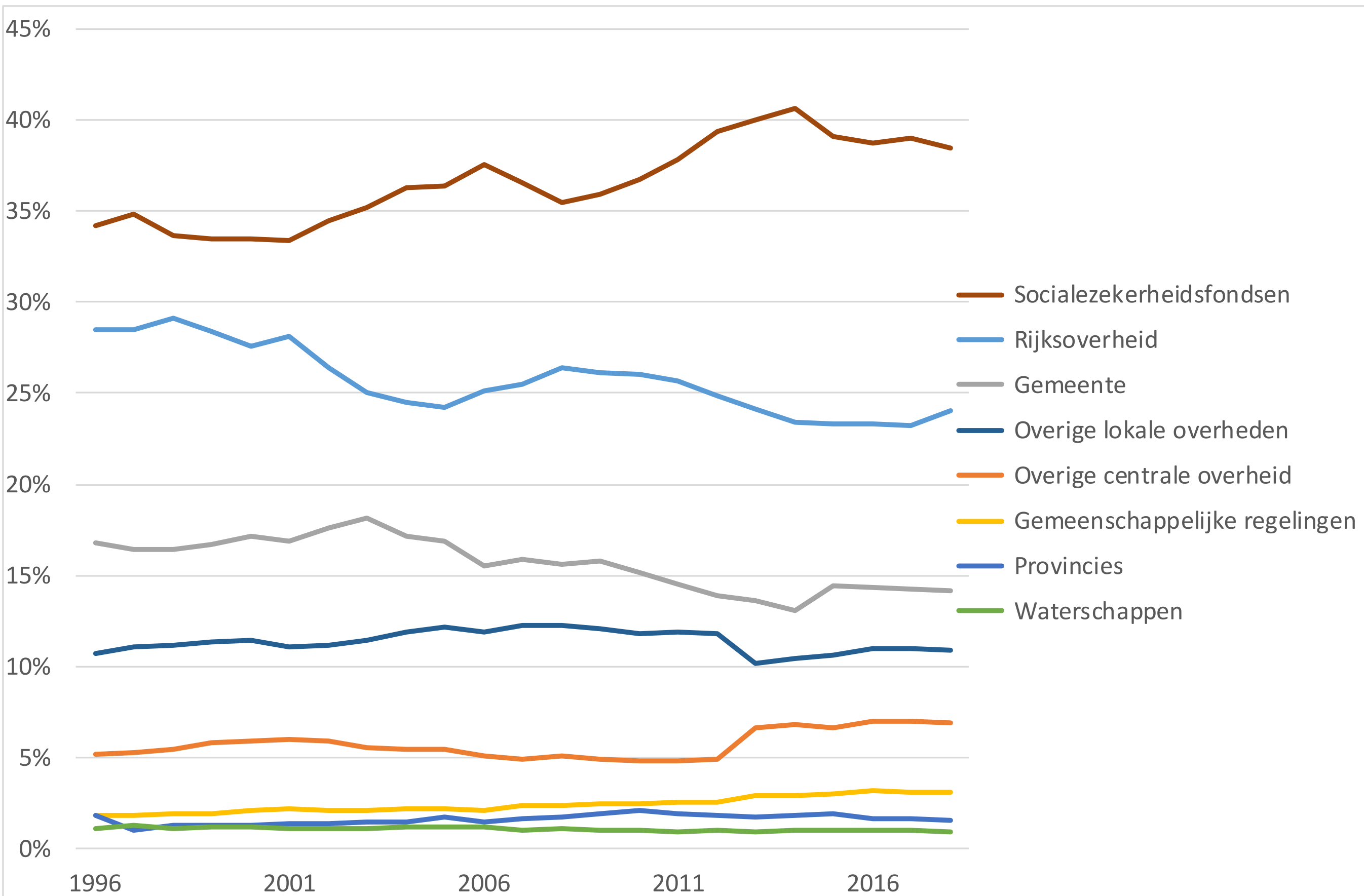
Lastig te bepalen

- Som der delen ligt ver boven de 100%!
 - Dezelfde euro gaat door verschillende handen
 - → dubbeltellingen eruit laten halen door CBS

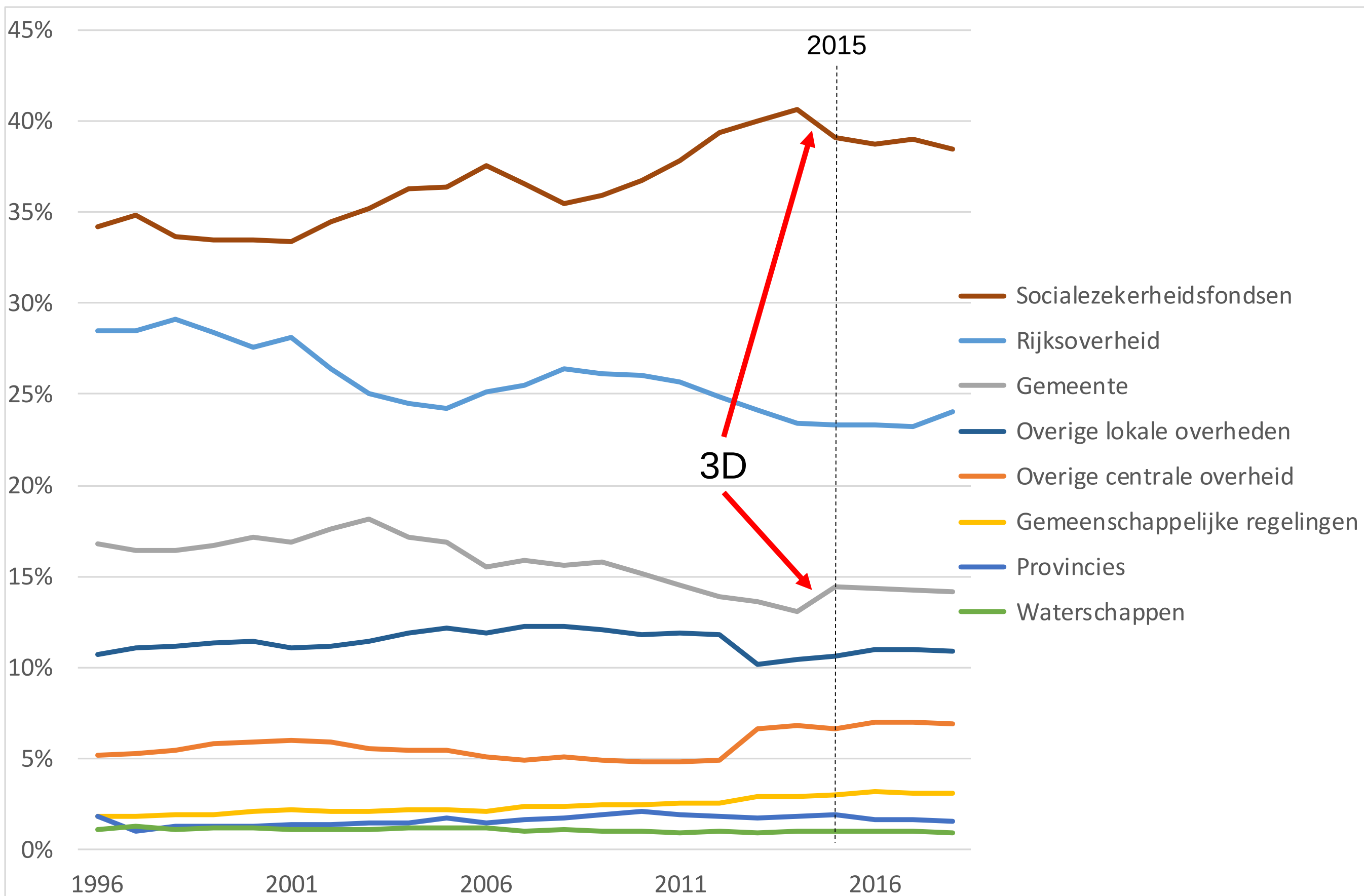
Verdeling overheidsuitgaven, 2018



Verdeling overheidsuitgaven, 1996 - 2018



Verdeling overheidsuitgaven, 1996 - 2018





rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Gemeentefinanciën

Gemeentefonds belangrijkste inkomstenbron

Fonds sterk gegroeid door decentralisatie sociaal domein

Rijksbegroting, 2020

Miljard euro



Rijksbegroting, 2020

Miljard euro

Sociale Zekerheid



Rijksbegroting, 2020

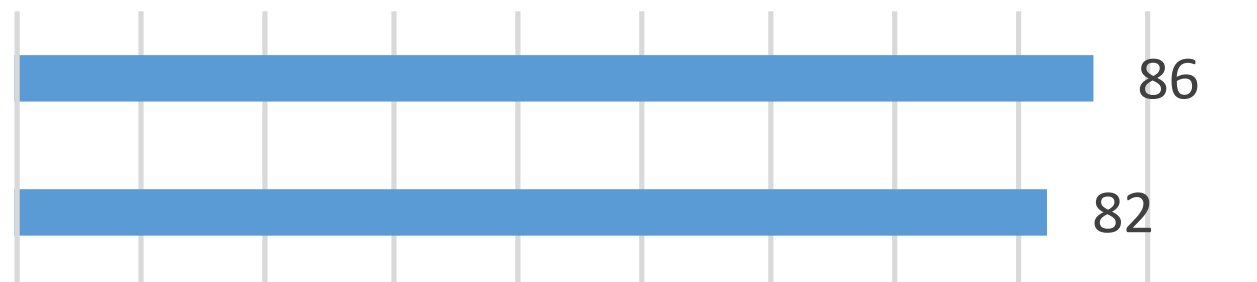
Miljard euro

Sociale Zekerheid

86

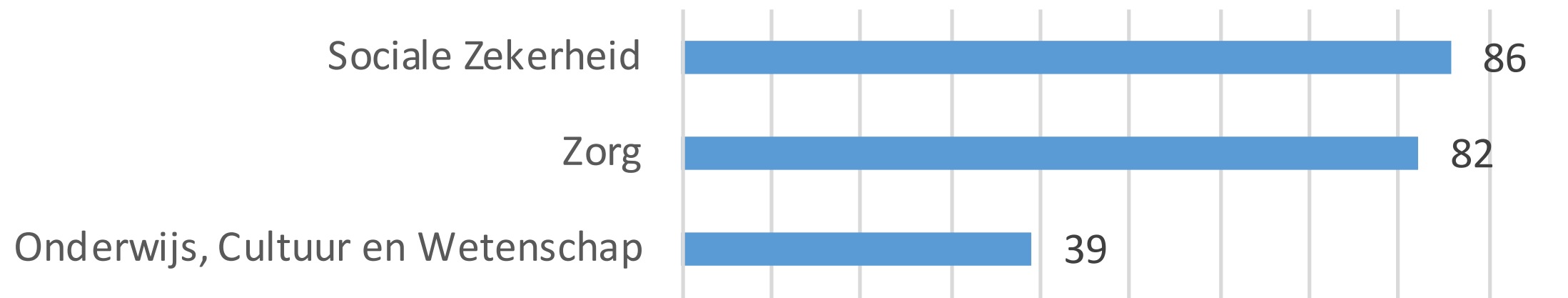
Zorg

82



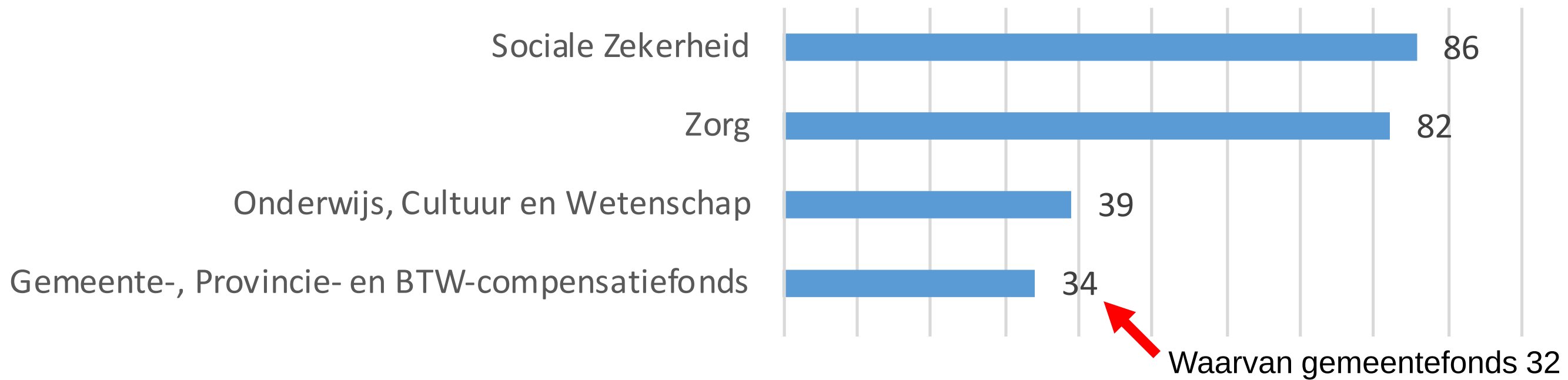
Rijksbegroting, 2020

Miljard euro



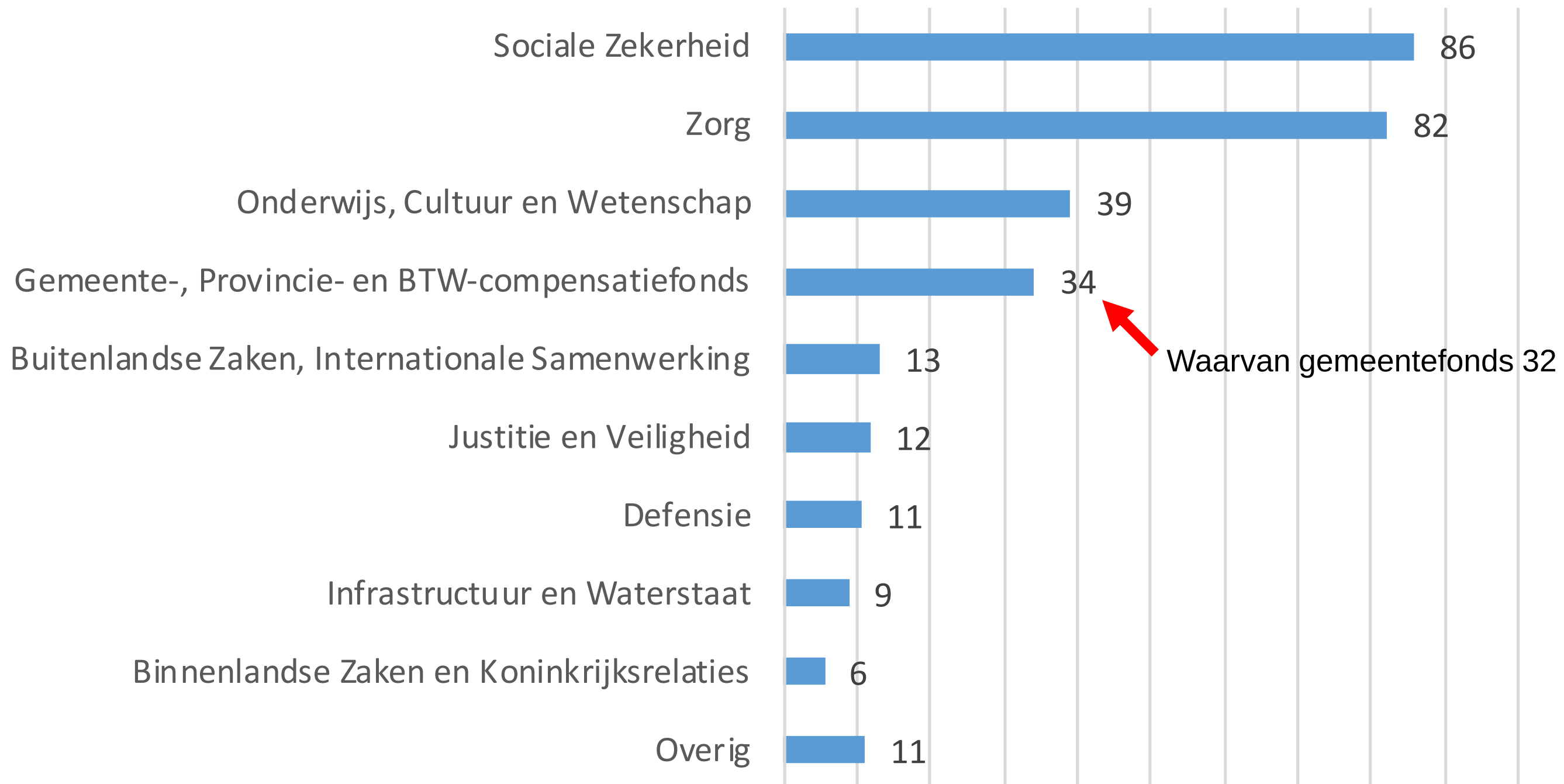
Rijksbegroting, 2020

Miljard euro



Rijksbegroting, 2020

Miljard euro





Gemeentefonds

- Groot – maar wat gebeurt ermee?
- Vooral de algemene uitkering is zonder gezicht
 - Niet verbonden aan bepaald beleidsterrein
 - Belang is niet voor iedereen evident



Gemeentefonds kwetsbaar voor kortingen

- Eén procent eraf en je hebt een berg geld voor je eigen hobby's
- Lijkt gratis, je kort niet op iets tastbaars als sport of cultuur (denk je)

Tweede Kamerverkiezing 17 maart 2021



Aftrap 18 november 2019: Middellangetermijnverkenning 2022-2025 CPB



Verkiezingsprogramma's

- Doorrekening door CPB vereist financiële dekking
- Voor elk leuke plannetje moet elders worden omgebogen
- Hoe weet je als partij waar dat kan?



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO



MinFin: ombuigingslijst

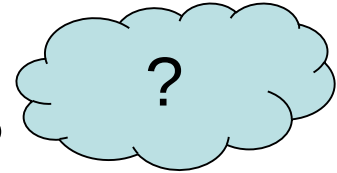


Ombuigingslijst MinFin

- Vertrouwelijk, voor fracties TK
- 2016: uitgelekt en toen maar openbaar gemaakt
- Ambtelijk; overzicht van *mogelijkheden*
- “zonder daarbij een inhoudelijk oordeel te geven over de maatregelen”



Ombuigingslijst MinFin

- Vertrouwelijk, voor fracties TK
- 2016: uitgelekt en toen maar openbaar gemaakt
- Ambtelijk; overzicht van *mogelijkheden* 
- “zonder daarbij een inhoudelijk oordeel te geven over de maatregelen”



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO



CPB:
ruimte voor kortingen



MinFin: ombuigingslijst



rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

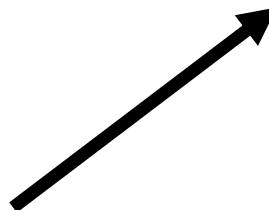
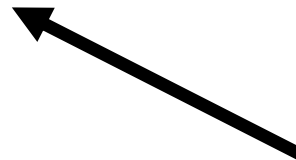
COELO



CPB:
ruimte voor kortingen



Verkiezingsprogramma's



MinFin: ombuigingslijst



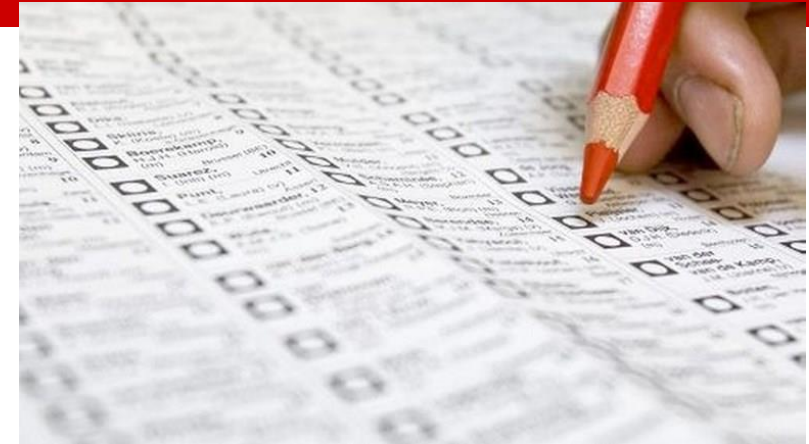
rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

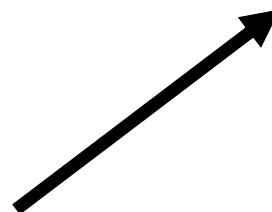
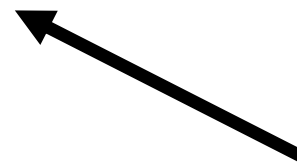
COELO



CPB:
ruimte voor kortingen



Verkiezingsprogramma's



MinFin: ombuigingslijst



Ombuigingslijst MinFin

- CPB-proof
- CPB 2016: bij gemeente- en provinciefonds ruimte om jaarlijks 1,5% aan apparaatskorting in te boeken
- Bovenop de opschalingskortingen van 1.025 miljoen



Ombuigingslijst MinFin

- CPB-proof
- CPB 2016: bij gemeente- en provinciefonds ruimte om jaarlijks 1,5% aan **apparaatskorting** in te boeken
- Bovenop de opschalingskortingen van 1.025 miljoen



Voorstellen politieke partijen

Taakstellende verlaging gemeente- en provinciefonds
(miljard euro structureel)

VVD	0,9
CDA	0,9
D66	0,9
CU	0,7
SGP	0,9
DENK	0,9
VNL	0,9
Vrijzinnige Partij	0,9



Voorstellen politieke partijen

Taakstellende verlaging gemeente- en provinciefonds
(miljard euro structureel)

VVD	0,9
CDA	0,9
D66	0,9
CU	0,7
SGP	0,9
DENK	0,9
VNL	0,9
Vrijzinnige Partij	0,9

0,9 miljard = maximale korting



Voorstellen politieke partijen

Taakstellende verlaging gemeente- en provinciefonds
(miljard euro structureel)

VVD	0,9
CDA	0,9
D66	0,9
CU	0,7
SGP	0,9
DENK	0,9
VNL	0,9
Vrijzinnige Partij	0,9

0,9 miljard = maximale korting

1,5% van 15 mrd
X 4 jaar



Gemeentefonds is kwetsbaar want:

- Het is groot
 - nu twee keer zo groot als in 2016
- Het is vaag
 - niet aan zichtbare beleidsterreinen verbonden
Je kort op “apparaatskosten”, niet op zorg (denk je)
→ korten lijkt pijnloos



Aan de andere kant:

- Zo heel vaak is er ook weer geen greep in gedaan
 - opschalingskorting (1 miljard)
 - onderwijshuisvesting ($\frac{1}{4}$ miljard)
 - ...
- Greep in de kas is misschien wel niet het grootste probleem



Gemeentefonds is kwetsbaar

- In plaats van korting vaak *ongedekte cheque*:
 - jeugdzorg
 - abonnementstarief wmo
- Doordat het fonds zo groot is, is de gedachte: dat haal je maar bij andere uitgavenposten weg



Gemeentefonds is kwetsbaar

- In plaats van korting vaak *ongedekte cheque*:
 - jeugdzorg
 - abonnementstarief wmo
- Doordat het fonds zo groot is, is de gedachte: dat haal je maar bij andere uitgavenposten weg





Remedies?

- “Onaantastbaar” basisfonds voor traditionele taken
 - Verdeling weten we nu wel, 10 jaar vastzetten
- Nieuwe taken: eerst in afzonderlijke uitkeringen tot ze ook “basis” zijn geworden
- Basisfonds eventueel opsplitsen in delen met eigen gezicht
 - Koppelen aan inhoud



Remedies?

- “Onaantastbaar” basisfonds voor traditionele taken
 - Verdeling weten we nu wel, 10 jaar vastzetten
- Nieuwe taken: eerst in afzonderlijke uitkeringen tot ze ook “basis” zijn geworden
- Basisfonds eventueel opsplitsen in delen met eigen gezicht
 - Koppelen aan inhoud
- Of: fonds kleiner maken
 - dus meer lokale belasting heffen



Gemeentefonds: theorie

- Eén groot ongedeeld fonds is goed voor eigen afweging gemeenten
- Gemeente is geheel vrij in besteding
- Dus: optimale voorzieningen, gegeven de lokale wensen en noden



Gemeentefonds: theorie

- Eén groot ongedeeld fonds is goed voor eigen afweging gemeenten
- Gemeente is geheel vrij in besteding
- Dus: optimale voorzieningen, gegeven de lokale wensen en noden
- Subfondsen (of clusters) doorkruisen die afweging
 - Potjesdenken, claimedrag
- Advies: zoveel mogelijk naar de algemene uitkering, en daarbinnen zo min mogelijk clusters



Gemeentefonds: vooronderstellingen achter theorie

- Politici werken voor het algemeen belang (geen partijpolitiek)
- Politici hebben volledige informatie
- *Alle* gemeentelijke bestedingen worden elk jaar opnieuw tegen *alle* andere mogelijkheden afgewogen
- Hoe realistisch is dit eigenlijk?



Algemene uitkering opsplitsen?

- Vijf of zes *basisuitkeringen*
- Elk met duidelijk gezicht
- Zoals:
 - Sociaal beleid & onderwijs
 - Fysieke omgeving & economie
 - Veiligheid & goed bestuur
 - ...



Basisuitkeringen gemeenten

- Niet meer één grote grabbelton
- Korting lijkt niet pijnloos meer
- Minder geld → dan ook minder voorzieningen
- Geld dat van een basisuitkering overblijft mag naar eigen inzicht worden besteed (zoals bij BUIG)



Basisuitkeringen gemeenten

- Waarom is dit géén goed idee?



Basisuitkeringen gemeenten

- Is hier misschien toch iets voor te zeggen?



Optie 2: kleiner gemeentefonds, meer lokale belasting

- Standaardadvies gemeentelijk belastinggebied:
 - ozb op gebruik woningen terug; ingezetenenheffing
 - Vooral doen!
- Maar is er misschien nog een kandidaat?

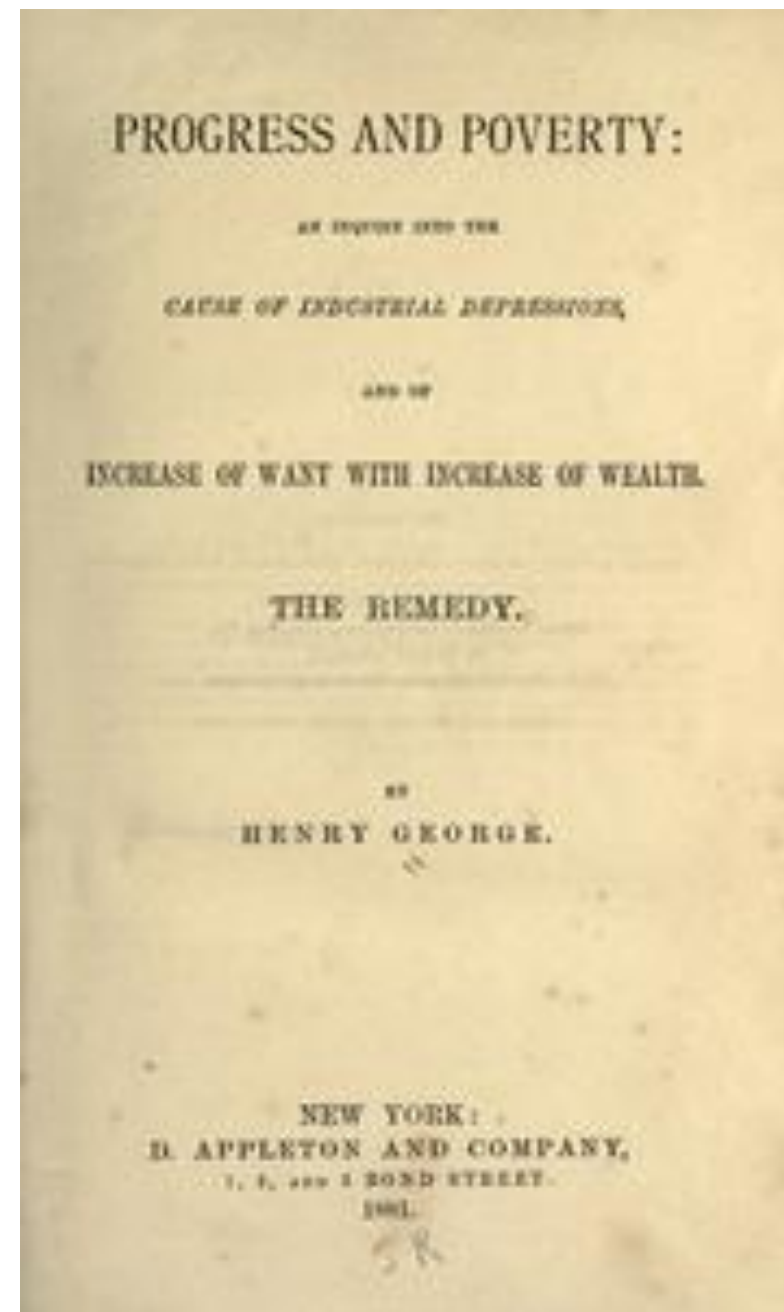


rijksuniversiteit
groningen

faculteit economie
en bedrijfskunde

COELO

Henry George (1879): Belast grond!





Grondwaarde hangt af van voorzieningen ter plaatse

- 77% van verschillen in waarde van grond onder woningen komt door voorzieningen, banen, enz. (CPB 2010)
- Als overheid investeert profiteren grondeigenaren
 - door ondertunneling A2 Maastricht werden woningen 220 mln meer waard (CPB 2018)
- Als gemeente hogere algemene uitkering krijgt, stijgen de huizenprijzen (Allers & Vermeulen 2016)



Grondwaarde hangt af van voorzieningen ter plaatse

- Grondbelasting treft deze “onverdiende” winst
- Gemeenten kunnen zo hun investeringen deels terugverdienen
- Rendabele investeringen die nu niet zijn te bekostigen kunnen dan wel



Goede belasting:

- Efficiënt
- Rechtvaardig



Goede belasting:

- Efficiënt als:
 - Geen nadelige economische effecten
 - belasting op arbeid → meer deeltijdwerk → niet efficiënt
- Rechtvaardig



Goede belasting:

- Efficiënt als:
 - Geen nadelige economische effecten
 - belasting op arbeid → meer deeltijdwerk → niet efficiënt
 - Voorbeeld efficiënte belasting: ingezetenenheffing
 - Wat je ook doet, je betaalt evenveel
- Rechtvaardig



Goede belasting:

- Efficiënt als:
 - Geen nadelige economische effecten
 - belasting op arbeid → meer deeltijdwerk → niet efficiënt
 - Voorbeeld efficiënte belasting: ingezetenenheffing
 - Wat je ook doet, je betaalt evenveel
- Rechtvaardig
 - Zwaarste lasten voor sterkste schouders
 - inkomstenbelasting +
 - ingezetenenheffing —



Belasting op grond is efficiënt

Twee redenen:

1. Hoeveelheid grond ligt vast; het wordt niet geproduceerd
 - Met belasting komt niet minder grond beschikbaar
 - Geen economische verstoring: gedrag verandert niet



Belasting op grond is efficiënt

Twee redenen:

1. Hoeveelheid grond ligt vast; het wordt niet geproduceerd
 - Met belasting komt niet minder grond beschikbaar
 - Geen economische verstoring: gedrag verandert niet
2. Hiermee room je onverdiende winsten af



Ozb

- Combinatie van:
 - Belasting op grond – efficiënt
 - Belasting op opstallen – niet efficiënt



Ozb is minder efficiënt dan grondbelasting

- Bouwen / verbouwen financieel minder aantrekkelijk
 - Ontmoedigt (dure) hoogbouw ten gunste van horizontale stadsuitbreiding → inefficiënt landgebruik
- Economische literatuur grondbelasting (England and Zhao 2005):
 - Meer: werkgelegenheid, output, kapitaalintensiteit, welvaart
 - Minder: marktverstoring, efficiencyverliezen, *suburban sprawl*



Ozb is minder efficiënt dan grondbelasting

- Bouwen / verbouwen financieel minder aantrekkelijk
 - Ontmoedigt (dure) hoogbouw ten gunste van horizontale stadsuitbreiding → inefficiënt landgebruik
- Economische literatuur grondbelasting (England and Zhao 2005):
 - Meer: werkgelegenheid, output, kapitaalintensiteit, welvaart
 - Minder: marktverstoring, efficiencyverliezen, *suburban sprawl*
- Maar hoe rechtvaardig is grondbelasting?



Wie wordt door een belasting getroffen?

- Last belasting $\neq$ betaalde bedrag!
- BTW: winkelier betaalt belasting, rekent het door aan klant
 - Wie betaalt?



Wie wordt door een belasting getroffen?

- Last belasting $\neq$ betaalde bedrag!
- BTW: winkelier betaalt belasting, rekent het door aan klant
 - Wie betaalt?
 - Allebei een deel!
 - Hangt ervan af hoe prijsgevoelig een partij is
 - Hoe minder prijsgevoelig, hoe groter het deel van de last

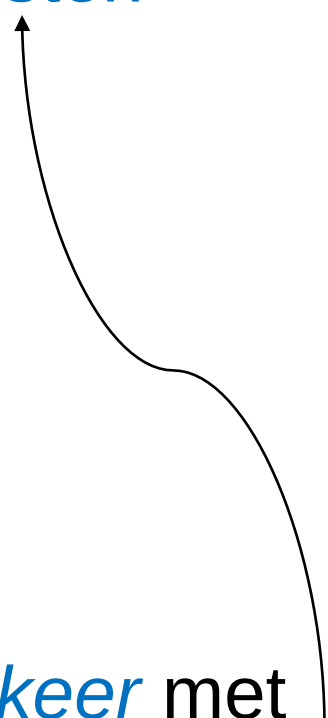


Wie wordt door een grondbelasting getroffen?

- Waarde grond = waarde toekomstige opbrengsten - kosten
 - Netto contante waarde
- Voorbeeld:
 - jaarlijkse opbrengst 10.000 euro
 - rente 2%
 - waarde = $10.000 / 0,02 = 500.000$ euro



Wie wordt door een grondbelasting getroffen?

- Waarde grond = waarde toekomstige opbrengsten - **kosten**
 - Netto contante waarde
 - Voorbeeld:
 - jaarlijkse opbrengst 10.000 euro
 - rente 2%
 - waarde = $10.000 / 0,02 = 500.000$ euro
 - Invoering grondbelasting → grondwaarde daalt *in één keer* met netto contante waarde van *alle* toekomstige belastingbetalingen
- 



Wie wordt door een grondbelasting getroffen?

- Eigenaar op *moment van invoering* is de klos
- Prijs daalt
- Als ik de grond daarna koop, betaal ik wel elk jaar belasting maar draag ik niet de last
 - die is bij voorbaat al gecompenseerd door de lagere prijs
- Invoering grondbelasting heeft iets van onteigening



Wie wordt door een grondbelasting getroffen?

- Eigenaar op *moment van invoering* is de klos
- Ten minste, als potentiële kopers zich volledig van de belasting bewust zijn
- Erfpacht in Amsterdam voor minder dan helft in prijs verrekenend
 - Francke en Van der Schans (2019)
- Praktijk is dus iets minder dramatisch
 - Maar toch...



Hoe eerlijk is een grondbelasting?

- Eigenaar op *moment van invoering* draagt last
- Voor zover die heeft geprofiteerd van investeringen van derden is dat rechtvaardig
- Maar we beginnen niet met onontwikkeld land
 - Eigenaren die van investeringen van derden hebben geprofiteerd hebben vaak al verkocht
 - Huidige eigenaar betaalde daarvoor de prijs



Hoe eerlijk is een grondbelasting?

- Eigenaar *op moment van invoering* draagt last
- Compensatie mogelijk door gelijktijdige:
 - afschaffing overdrachtsbelasting, en/of
 - verlaging ozb
- [Of: belast niet grondwaarde maar waarde*stijging*
 - Ingewikkeld: wat doe je bij waardedaling?]



Hoe eerlijk is een grondbelasting?

- Eigenaar *op moment van invoering* draagt last
- Hoe erg vinden we dit?
 - Komt vaker voor: aftrek hypotheekrente
- Accepteren?



Praktische punten grondbelasting

- Verevening gemeentefonds
 - Om gemeenten vruchten van investeringen te laten plukken moet waardeestijging niet teveel worden verevend



Praktische punten grondbelasting

- Verevening gemeentefonds
 - Om gemeenten vruchten van investeringen te laten plukken moet waardeverhoging niet teveel worden verevend
- Waardering
 - Waarde van grond onder bebouwing niet direct beschikbaar
 - Berekenen uit microgegevens woningeigenschappen
 - Zoals in Denemarken



Praktische punten grondbelasting

- Verevening gemeentefonds
 - Om gemeenten vruchten van investeringen te laten plukken moet waardeverhoging niet teveel worden verevend
- Waardering
 - Waarde van grond onder bebouwing niet direct beschikbaar
 - Berekenen uit microgegevens woningeigenschappen
 - Zoals in Denemarken
- Lijkt goed uitvoerbaar - bestaat al in landen als Denemarken, Estland, Litouwen, Australië, Nieuw-Zeeland



Grondbelasting

- Goed uitvoerbaar
- Efficiënt
- Rechtvaardig?



Grondbelasting

- Goed uitvoerbaar
- Efficiënt
- Rechtvaardig?



Graag uw
oordeel



Afsluitend

- Gemeentefonds
- Grondbelasting