

University of Groningen

## Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen

Allers, M.A.; Vermeulen, W.

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2013

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Allers, M. A., & Vermeulen, W. (2013). *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*. (COELO-rapport; Vol. 13-3). COELO.

### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

# Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen

Maarten Allers  
Wouter Vermeulen



rijksuniversiteit  
groningen

**COELO**

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden



# **Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen**

Maarten Allers  
Wouter Vermeulen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

**[www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)**

COELO-rapport 13-3

2013

ISBN 978-90-76276-82-3

© COELO, Groningen, 2013

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

0.	Voorwoord	6
1.	Inleiding	7
1.1.	Verevening	7
1.2.	Kapitalisatie	7
1.3.	Praktische betekenis	8
1.4.	Relevantie voor Nederland	8
1.5.	Onderzoeksvraag	9
1.6.	Leeswijzer	9
2.	Onderzoeksopzet	10
2.1.	De nieuwe Financiële-verhoudingswet	10
2.2.	Placebo	13
2.3.	Gegevens	13
2.4.	Econometrische analyse	14
3.	Uitkomsten	16
3.1.	Invloed uitkering op woningwaarde	16
3.2.	Mate van kapitalisatie	17
4.	Betekenis	19
4.1.	Wie profiteert?	19
4.2.	Gevolgen voor verevening	20
4.3.	Herverdeling van vermogen	22
4.4.	Waardering voor gemeentelijke voorzieningen	23
5.	Samenvatting en conclusies	24
	Bijlage 1. De onderzochte veranderingen	26
	Literatuur	28

## **O. Voorwoord**

Dit rapport bevat een niet-technische beschrijving van een onderzoek naar het effect van rijksuitkeringen aan gemeenten op woningprijzen. Het onderzoek is uitgevoerd door Maarten Allers (COELO en Rijksuniversiteit Groningen) en Wouter Vermeulen (Centraal Planbureau, Vrije universiteit en Spatial Economics Research Centre).

Voor een meer uitgebreide beschrijving van de onderzoeksmethode en voor meer gedetailleerde uitkomsten wordt verwezen naar Allers en Vermeulen (2013).

Wij danken het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de NVM voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport. Het ministerie van BZK heeft een financiële bijdrage geleverd om het benodigde gegevensbestand op te zetten. Gegevens over woningtransacties zijn ter beschikking gesteld door de Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en vastgoeddeskundigen NVM.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt volledig bij de auteurs.

# 1. Inleiding

## 1.1. Verevening

Het kost de ene gemeente meer geld om een bepaald voorzieningenniveau aan te bieden dan de andere. De ene gemeente heeft bijvoorbeeld meer schoolgaande kinderen dan de andere, en gemeenten met een slappe bodem moeten de riolering vaker vervangen dan gemeenten op zandgrond. Hiernaast verschilt de belastingcapaciteit van gemeente tot gemeente. In veel landen worden dergelijke verschillen tot op zekere hoogte verevend. Nederland doet dit met behulp van het verdeelsysteem van de algemene uitkering. Dit voorkomt dat inwoners van gemeenten met ongunstige omstandigheden worden benadeeld. Verevening zorgt voor een gelijk speelveld. Tenminste, dat is het idee.

## 1.2. Kapitalisatie

In de economische literatuur is al geruime tijd geleden gewaarschuwd dat verevening van voorzieningencapaciteit kan leiden tot aanpassingen van de woningprijzen (kapitalisatie) die de effectiviteit 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 eventueel de belastingdruk verlagen). Dit maakt de gemeente aantrekkelijker ten opzichte van andere gemeenten die geen hogere uitkering ontvangen (of gemeenten waar de uitkering daalt). 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 niet-inwoners net zo aantrekkelijk als vóór de verhoging van de uitkering. Of, en in hoeverre, inwoners van de gemeente voordeel ondervinden van de hogere uitkering hangt af van hun positie op de woningmarkt.

De mate van kapitalisatie hangt af van de manier waarop gemeenten hun uitkeringsgeld besteden, van de waarde die burgers daaraan hechten en van de omstandigheden op 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) lieten eerder al zien dat het Nederlandse woningaanbod vrijwel ongevoelig is voor prijsontwikkelingen.



Bij een kapitalisatie van honderd procent stijgen woningwaarden met de volledige contante waarde van de verhoging van de uitkeringen.<sup>1</sup> Kapitalisatie is overigens niet begrensd tot honderd procent. Wanneer gemeenten voorzieningen leveren die hoger worden gewaardeerd dan zaken die burgers zelf kunnen aanschaffen kan kapitalisatie bijvoorbeeld hoger uitvallen dan honderd procent.

### **1.3. Praktische betekenis**

Door kapitalisatie profiteren niet alle inwoners van een gemeente die een hogere uitkering ontvangt en die daardoor een hoger voorzieningenniveau (of een lagere belastingdruk) kan bieden. De herverdeling van middelen komt namelijk terecht bij de mensen die een woning in de gemeente bezitten op het moment dat deze herverdeling doorgevoerd wordt. Huurders zonder huurbescherming en huishoudens die er na de herverdeling komen wonen profiteren niet. Dit gevolg van kapitalisatie voor de effecten van verevening is lang beschouwd als theoretisch interessant maar van weinig praktische betekenis. Twee recente onderzoeken maken die positie niet langer houdbaar.

In december 2010 kwam het Centraal Planbureau met het rapport *Stad en land*, dat laat zien dat verschillen in grond- en woningprijzen voor een belangrijk deel afhangen van verschillen in de aanwezigheid van voorzieningen (De Groot et al., 2010). Hoe hoger het voorzieningenniveau, hoe duurder de woning. 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 aangetoond voor Engeland (Hilber et al., 2011). Herverdeling van uitkeringen van de centrale overheid aan de lagere overheden bleek daar vrijwel volledig in de woningprijzen te worden gekapitaliseerd. De onderzoekers waarschuwen dat de effectiviteit van de herverdeling van voorzieningencapaciteit daarmee ter discussie staat.

### **1.4. Relevantie voor Nederland**

Dit roept de vraag op of kapitalisatie ook voor Nederland relevant is. De positie van gemeenten in Nederland en Engeland vertoont grote overeenkomsten. In beide landen spelen uitkeringen van de centrale overheid een overheersende rol bij de bekostiging van lagere overheden. Beiden landen gebruiken deze uitkeringen voor

---

<sup>1</sup> De contante waarde van een inkomstenstroom is gelijk aan de hoogte van een eenmalig bedrag dat direct beschikbaar is en dezelfde waarde vertegenwoordigt als die toekomstige inkomstenstroom. Bij de berekening wordt rekening gehouden met de rentevoet. De contante waarde van een verhoging van een uitkering kan worden geïnterpreteerd als het bedrag dat nu op de bank moet worden gezet om vanaf volgend jaar elk jaar een rente te ontvangen ter waarde van die uitkeringsverhoging.

vereveningsdoeleinden. Ook kennen beide landen een vergelijkbaar ambitieniveau wat betreft de gewenste uitkomst van de verevening (het derde aspiratieniveau).<sup>2</sup>

Op grond van de genoemde onderzoeksresultaten is het goed denkbaar dat in Nederland veranderingen in voorzieningenniveaus als gevolg van herverdeling van de algemene uitkering zullen leiden tot compenserende aanpassingen van de woningprijzen. Dit zou de gewenste beleidsuitkomsten kunnen ondergraven.

Op dit moment wordt gewerkt aan een herijking van het gemeentefonds, die tot een aangepaste verdeling zal leiden. Het is van belang tijdig te weten in hoeverre kapitalisatie van uitkeringsveranderingen zal optreden, zodat de gevolgen daarvan kunnen worden meegewogen bij de te maken keuzes.

## **1.5. Onderzoeksvraag**

De onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Leiden veranderingen van het verdeelsysteem van de algemene uitkering aan gemeenten tot aanpassingen van de woningwaarden?*

## **1.6. Leeswijzer**

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bespreekt de opzet van het uitgevoerde onderzoek. Hoofdstuk 3 presenteert de uitkomsten. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de beleidsimplicaties, en hoofdstuk 5 bevat een samenvatting en de conclusies.

---

<sup>2</sup> Bij het derde aspiratieniveau wordt er naar gestreefd dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk gelijkwaardige voorzieningen kunnen bekostigen (Allers, 2010).

## 2. Onderzoeksopzet

### 2.1. De nieuwe Financiële-verhoudingswet

Wij gaan na of veranderingen in de algemene uitkering aan gemeenten in het recente verleden hebben geleid tot aanpassingen van woningprijzen. Veranderingen in de algemene uitkering gaan echter vaak gepaard met taakoverdrachten van, bijvoorbeeld, rijk naar gemeenten. 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, bestuderen wij de invoering van het nieuwe verdeelstelsel van de algemene uitkering conform de nieuwe Financiële-verhoudingswet (Fvw).<sup>3</sup> Die vond vanaf 1997 plaats. Het ging destijds om aanzienlijke verschuivingen van middelen tussen gemeenten. Omdat deze wet het takenpakket van gemeenten ongemoeid liet, konden gemeenten een hogere algemene uitkering gebruiken om het voorzieningenniveau te verhogen, om de belasting te verlagen, of voor een combinatie van beide. Het valt te verwachten dat een gemeente hierdoor aantrekkelijker wordt om in te wonen. Het tegendeel geldt voor gemeenten die een lagere uitkering gingen ontvangen. Wanneer van deze grote herverdeling van de algemene uitkering geen effect op de woningprijzen kan worden aangetoond, kan gevoeglijk worden aangenomen dat kapitalisatie van de algemene uitkering in Nederland geen rol van betekenis speelt.

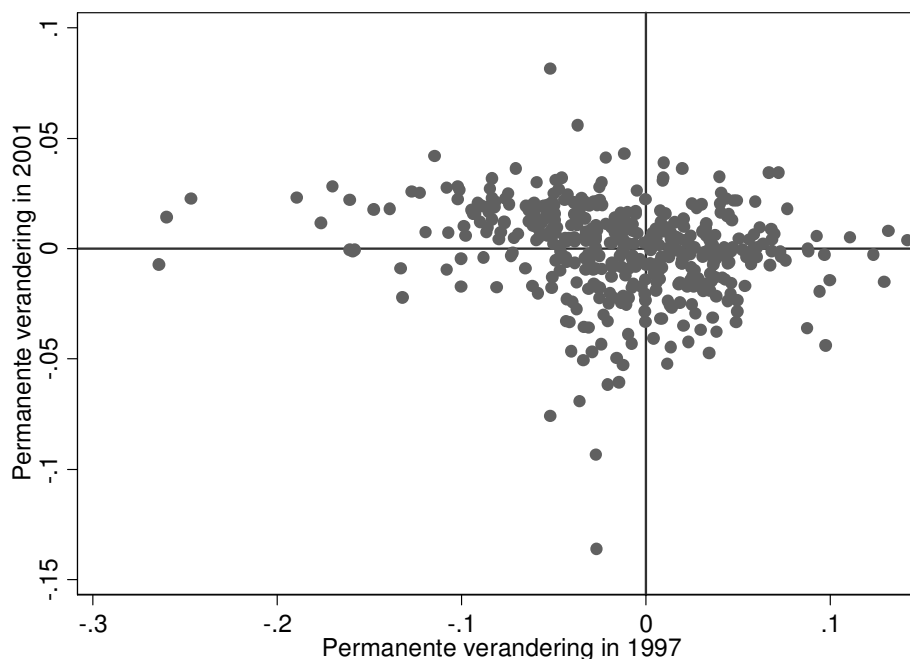
Het nieuwe verdeelstelsel is in twee fasen ingevoerd, in 1997 en in 2001. De eerste fase leidde tot een herverdeling die varieerde van een nadeel van 264 euro per inwoner (Haarlemmermeer) tot een voordeel van 142 euro per inwoner (Appingedam).<sup>4</sup> 38 gemeenten zagen hun uitkering met meer dan 50 euro per inwoner toenemen; 97 gemeenten zagen een afname van meer dan 50 euro. In de tweede fase varieerde de herverdeling van -136 tot +81 euro per inwoner (respectievelijk Baarle-Nassau en Zeevang). 30 gemeenten kregen meer dan 25 euro per persoon extra, 43 gemeenten moesten meer dan 25 euro per persoon inleveren. Figuur 1 laat zien dat er geen duidelijk verband bestaat tussen het voordeel of nadeel in 1997 en dat in 2001.

---

<sup>3</sup> Staatsblad 1996, 576.

<sup>4</sup> Bedragen in euro's, omgerekend naar hun waarde in 2010. We bespreken hier alleen de onderzoeksgemeenten. De Waddengemeenten blijven buiten beschouwing, en we voegen in onze dataset een paar kleine gemeenten samen vanwege het geringe aantal woningtransacties. We baseren ons bovendien op de gemeentelijke indeling van 2010. Zie paragraaf 2.3.

**Figuur 1. Herverdeling in de tweede fase (2001) uitgezet tegen de herverdeling in de eerste fase (1997). Verandering in uitkering per inwoner**



Toelichting: elke gemeente wordt hier voorgesteld als een punt. De horizontale as geeft aan hoeveel de algemene uitkering per inwoner in 1997 veranderde door de aanpassing van de verdeelformule. De verticale as geeft aan hoe groot die verandering was in 2001. De in de overgangsperioden uitgekeerde suppletie-uitkeringen zijn hier buiten beschouwing gelaten. Veranderingen zijn in duizenden euro's per inwoner weergegeven en omgerekend naar hun waarde in 2010.

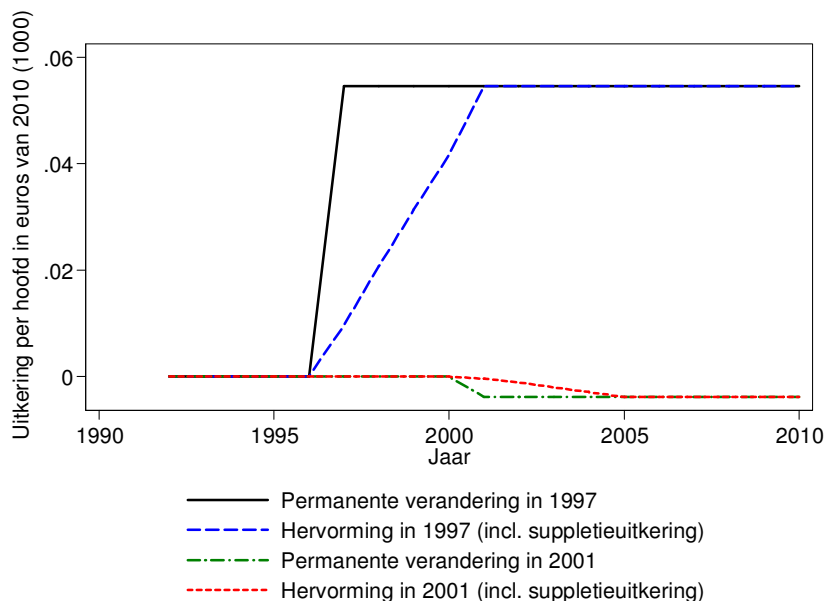
In beide fasen werd de overgang in vijf jaarlijkse stappen uitgevoerd, om gemeenten de gelegenheid te geven zich aan de nieuwe verdeling aan te passen. Dit gebeurde met behulp van zogeheten suppletie-uitkeringen (zie bijlage 1). Figuur 2 laat dit zien met Amsterdam als voorbeeld. Figuur 3 geeft het verloop van de herverdeling voor vier gemeenten weer (de verandering van de algemene uitkering per inwoner, inclusief suppletie, uitgedrukt in euro's van 2010). Hierin is duidelijk te zien dat de herverdeling niet-lineair is verlopen. We gebruiken dit niet-lineaire verloop om het causale effect van de herverdeling te identificeren (zie verder paragraaf 2.4).

Als gevolg van de overgangsregelingen zijn de herverdeeffecten uitgesmeerd over de periode van 1997 tot en met 2005.<sup>5</sup> Wij richten het onderzoek daarom op woningwaarden in de periode 1995-2010. Door ook de vijf jaren na de invoering van het nieuwe verdeelstelsel in het onderzoek te betrekken kan een eventuele vertraagde doorwerking in de huizenprijzen worden meegenomen.

---

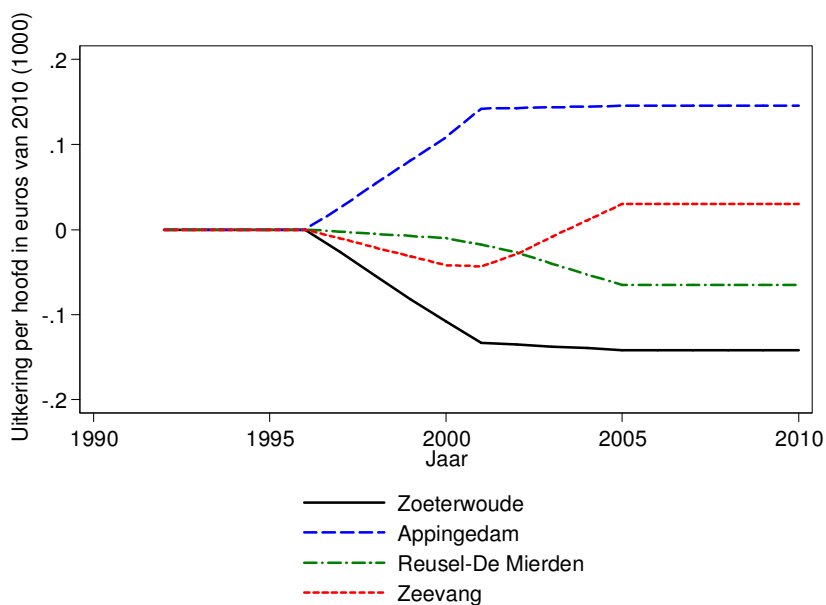
<sup>5</sup> De herverdeling en het invoeringstraject worden in meer detail besproken in bijlage 1.

**Figuur 2. Hervelingen apart weergegeven voor Amsterdam.**



Toelichting: De zwarte doorgetrokken lijn geeft voor Amsterdam het totale herverdeeleffect weer van fase 1. Het herverdeeleffect is de verandering van de algemene uitkering per inwoner, uitgedrukt in duizenden euro's van 2010. De blauwe gestreepte lijn geeft de invoering weer van fase 1. Die verliep geleidelijker, door het gebruik van suppletie-uitkeringen. De groene streep-stippellijn geeft het herverdeeleffect weer van fase 2. De rode stippellijn geeft fase 2 weer inclusief suppletie-uitkering.

**Figuur 3. Hervdeling algemene uitkering voor vier gemeenten (inclusief suppletie-uitkeringen)**



## 2.2. Placebo

Kapitalisatie van uitkeringen aan gemeenten in de woningprijzen wordt door de theorie voorspeld in die gevallen waarin deze uitkeringen tot gevolg hebben dat gemeenten aantrekkelijker worden doordat het voorzieningenniveau stijgt of de belastingdruk daalt. Ter controle onderzoeken wij naast de herziening van het verdeelstelsel door de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet een andere aanpassing, waarvan wij op voorhand geen kapitalisatie 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.<sup>6</sup> Het gaat hier primair om een verschuiving van de financieringsbron, niet om nieuwe middelen. De extra uitkering die gemeenten ontvangen zal daarom in de regel aan de nieuwe kostenpost - onderwijshuisvesting - worden besteed, zodat er geen of nauwelijks extra geld overblijft voor verbetering van voorzieningen of verlaging van de belastingdruk. Wij verwachten daarom dat de aanpassing van de uitkering door de decentralisatie van de onderwijshuisvesting niet of minder sterk in de woningprijzen kapitaliseert dan veranderingen in de algemene uitkering. Door na te gaan of dit inderdaad het geval is voegen wij een extra controle toe aan onze onderzoeksopzet.

## 2.3. Gegevens

Voor het onderzoek is een gegevensbestand gemaakt met per gemeente per jaar de verandering van de algemene uitkering die het gevolg is van de invoering van het nieuwe verdeelstelsel. Deze verandering is berekend aan de hand van de herverdeeleffecten en de ten behoeve van een geleidelijke invoering gehanteerde suppletie-uitkeringen.<sup>7</sup>

Daarnaast is per gemeente berekend hoeveel de algemene uitkering steeg als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Dit op basis van de veranderingen in de verdeelmaatstaven<sup>8</sup> en van de bij deze verdeelmaatstaven betrokken volumina.

Verder zijn gegevens gebruikt over verkoopprijzen van woningen, en het inwonertal per gemeente. 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 NVM. Het NVM-bestand

---

<sup>6</sup> Bijlage 1 beschrijft deze decentralisatie in meer detail.

<sup>7</sup> Voor 1997-2000 zijn deze herverdeeleffecten en suppletie-uitkeringen te vinden in Ministerie van Financiën (1997). Voor Rotterdam gold voor 2000 echter een ander bedrag dan deze circulaire vermeldt. Dit bedrag is verkregen van het ministerie van BZK. Voor 2001-2004 zijn deze herverdeeleffecten en suppletie-uitkeringen te vinden in Ministerie van Binnenlandse Zaken (2000), Deze cijfers zijn voor 2001 aangepast voor herindelingsgemeenten in Overijssel en voor een grenscorrectie tussen Venlo en Horst (bron: ministerie van BZK).

<sup>8</sup> Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996).

bevat naast de verkoopprijs en de locatie tal van kenmerken van de betrokken woningen.<sup>9</sup> Daardoor konden wij de woningprijzen corrigeren voor verschillen in woningkenmerken. Door middel van een zogeheten hedonische regressie is per gemeente en per jaar bepaald wat de verkoopwaarde was van een woning met gemiddelde eigenschappen.<sup>10</sup> Dit geeft de waarde weer van de locatie in een bepaalde gemeente.

Eén van de complicaties bij het construeren van het gegevensbestand wordt gevormd door de gemeentelijke herindelingen die bijna jaarlijks plaatsvinden. Daarmee is rekening gehouden door alle gegevens om te rekenen naar de gemeentelijke indeling van het jaar 2010. Voor enkele gemeenten bevat het gegevensbestand van de NVM te weinig woningtransacties om een zinvolle analyse mogelijk te maken. Om die reden zijn de waddengemeenten buiten het onderzoek gelaten, en zijn 13 andere gemeenten samengevoegd tot 6 grotere eenheden.<sup>11</sup>

Woningprijzen en uitkeringsbedragen zijn omgerekend naar euro's van 2010 (inflatiecorrectie).

## 2.4. Econometrische analyse

Bij onderzoek naar causaliteit is het belangrijk dat oorzaak en gevolg scherp uit elkaar worden gehouden. We zijn geïnteresseerd in de gevolgen van veranderingen in de algemene uitkering op de woningprijzen. Veranderingen van de woningprijzen beïnvloeden echter op hun beurt weer de hoogte van de algemene uitkering aan gemeenten. Hetzelfde geldt voor veranderingen in aantallen inwoners, huishoudens met een laag inkomen, enzovoort. Bij regressieanalyse dienen de verklarende variabelen exogeen te zijn. Dat wil zeggen dat de verklarende variabelen de onderzoeksvariabele (hier: de woningprijs) mogen beïnvloeden, maar niet omgekeerd.

Om dit te bewerkstelligen hanteren wij instrumentele variabelen (IV-benadering). Dat werkt zo. In de eerste fase van onze analyse schatten we de hoogte van de algemene uitkering aan gemeenten op basis van een regressie met als verklarende variabele de herverdeelbedragen (inclusief de suppletie-uitkeringen). 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.

Wij gaan er in eerste instantie van uit dat het twee jaar duurt voordat een verandering in de algemene uitkering doorwerkt in de woningprijzen. Ter controle zijn ook andere termijnen onderzocht.

---

<sup>9</sup> Onder meer perceeloppervlak, aantal kamers, ligging, staat van onderhoud, enzovoort.

<sup>10</sup> Voor deze regressie gebruikten we de gegevens van ruim 1,6 miljoen eensgezinswoningen en appartementen die in de periode van 1995 tot en met 2010 zijn verkocht. De R-kwadraat van deze regressie bedroeg 0,877.

<sup>11</sup> Simpelveld, Vaals en Gulpen-Wittem; Onderbanken en Schinnen; Noordoostpolder en Urk; Landerd en Mill en Sint Hubert; Cromstrijen en Strijen; Rheden en Rozendaal.

Woningprijzen verschillen aanzienlijk tussen gemeenten. Ook verwachten wij dat woningkenmerken een proportioneel effect hebben op de woningprijs (een extra kamer, bijvoorbeeld, verhoogt de prijs met een bepaald percentage, niet met een vast bedrag). Daarom is de hedonische regressie geschat in natuurlijke logaritmes. Het effect van rijksuitkeringen op woningprijzen is daarentegen lineair geschat. Hier verwachten wij per duizend euro extra uitkering namelijk een waardestijging die los staat van de waarde van de woning. Uitkeringsbedragen zijn uitgedrukt in euro's per inwoner.

In de regressievergelijking nemen we vaste effecten op gemeenteniveau, jaareffecten en gemeentespecifieke trends op. Zo wordt gecorrigeerd voor gebeurtenissen die in alle gemeenten gelijktijdig plaatsvonden (door de jaareffecten), voor onveranderlijke gemeentespecifieke kenmerken (door de vaste effecten) en voor trendmatige gemeentespecifieke ontwikkelingen in de woningprijzen (door de gemeentespecifieke trends). 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.<sup>12</sup>

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

We hebben diverse gevoeligheidsanalyses uitgevoerd om na te gaan of onze uitkomsten robuust zijn. Zo hebben we de gevolgen van de twee fasen waarin de Fvw is ingevoerd (1997 en 2001) apart bekeken en hebben we in aparte regressies eerst de vier grote gemeenten en toen de artikel 12-gemeenten buiten beschouwing gelaten. Ook hebben we een regressie gedraaid waarbij we gemeenten met naar verhouding weinig woningtransacties buiten de analyse lieten, en één waarbij we alleen eengezinswoningen en geen appartementen meenamen. Ook hebben we de vertraging waarmee de woningprijzen op veranderingen in uitkeringen reageren gevarieerd. Geen van deze exercities leidde tot afwijkende resultaten. De uitkomsten blijken robuust.

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Angrist en Pischke (2009) voor een beschrijving van dit *bad control* probleem.



### 3. Uitkomsten

#### 3.1. Invloed uitkering op woningwaarde

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 (het verband is statistisch significant). Het verband is bovendien sterk: wanneer de algemene uitkering stijgt met één euro per inwoner, stijgt de woningprijs gemiddeld met 78 euro.

**Tabel 1. Effect uitkering aan gemeente op woningprijs**

	Nieuwe Financiële-verhoudingswet	Onderwijs-huisvesting
Algemene uitkering per inwoner jaar t-2 (euro)	77,6***	-47
Standaardfout	11,2	30

IV-schatting met vaste effecten op gemeenteniveau, gemeentespecifieke trends en jaareffecten.

\*\*\* p < 1%, \*\* p < 5%, \* p < 10% (p is de kans dat het gevonden verband op toeval berust).

N = 6.704, Onderzochte periode: 1995 - 2010. Aantal gemeenten: 419.

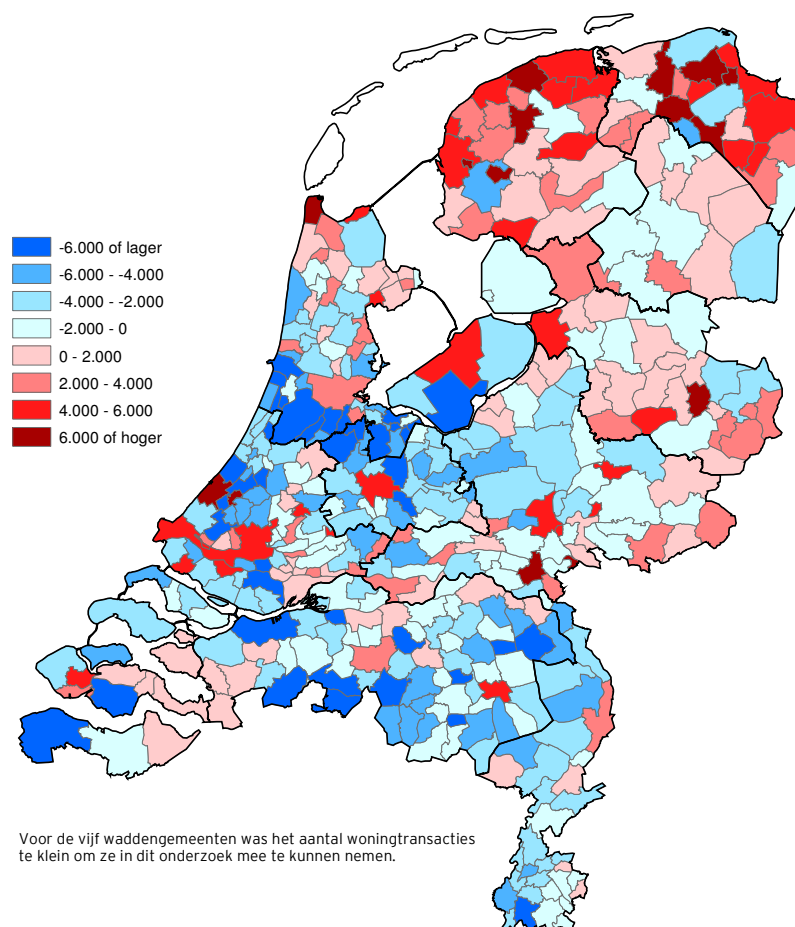
De rechterkolom van tabel 1 laat zien dat de uitkeringsveranderingen als gevolg van de decentralisatie van de onderwijshuisvesting geen significante invloed heeft gehad op de woningprijzen. Dit is conform onze verwachting. De geschatte coëfficiënt bedraagt -47, maar de standaardfout is met 30 erg groot. Het effect wijkt dus niet significant af van nul.<sup>13</sup>

Figuur 4 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.

---

<sup>13</sup> Voor een significant effect wordt doorgaans geëist dat de standaardfout minder dan half zo groot is als (de absolute waarde van) de geschatte coëfficiënt. De kans dat het verband op toeval berust is dan kleiner dan 5 procent (p < 5%).

**Figuur 4. Geschatte effect op huizenprijzen van de herverdelingen van 1997 en 2001 (euro)**



### 3.2. Mate van kapitalisatie

Voor welk deel is de herverdeling ten gevolge van de nieuwe Financiële-verhoudingswet nu gekapitaliseerd in de woningprijzen?

De gemiddelde waardestijging van een woning per euro aan extra uitkering bedraagt 78 euro. Dit is de coëfficiënt uit de eerste kolom van tabel 1.

Deze waardestijging vergelijken we met de contante waarde, per woning, van een extra uitkering van één euro per inwoner. Die bedraagt bij een reële rentevoet van 3

procent<sup>14</sup> en een gemiddelde bezetting van 2,3 personen per woning (bron: CBS) 77 euro.<sup>15</sup>

De kapitalisatiegraad is gelijk aan de gemiddelde prijsstijging gedeeld door de contante waarde van de hogere uitkering (x 100 procent). 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. Natuurlijk is onze schatting met de nodige onzekerheid omgeven.

Hetzelfde resultaat vinden Hilber et al. (2011) voor Engeland. Ander vergelijkbaar onderzoek is ons niet bekend.

---

<sup>14</sup> De reële hypotheekrente (variabel) en de reële rente op tienjarige staatsleningen lag de afgelopen periode gemiddeld tussen 2 en 3 procent.

<sup>15</sup> Berekend als  $2,3 / 0,03$ .

## 4. Betekenis

### 4.1. Wie profiteert?

Wanneer bepaalde gemeenten vanaf een bepaald moment jaarlijks een hogere uitkering gaan ontvangen van de rijksoverheid, dan kunnen die gemeenten hun voorzieningenniveau verhogen (of eventueel de belastingdruk verlagen). Dit maakt deze gemeenten aantrekkelijker ten opzichte van andere gemeenten die geen hogere (of zelfs een lagere) uitkering ontvangen. Dit drijft de woningprijzen binnen de gemeentegrenzen op, waardoor de aantrekkelijkheid van deze gemeenten weer afneemt. Er ontstaat een evenwicht zodra de baten van het hogere voorzieningenniveau in de gemeenten waar de uitkering is verhoogd voor ongeveer honderd procent worden gecompenseerd door de hogere prijs van woningen daar. We vinden immers een kapitalisatiegraad van rond de honderd procent. Deze gemeenten zijn nu voor niet-inwoners net zo aantrekkelijk als vóór de verhoging van hun uitkering. Of, en in hoeverre, inwoners van deze gemeente voordeel ondervinden van de hogere uitkering hangt af van hun positie op de woningmarkt. Tabel 2 geeft hiervan een overzicht.

**Tabel 2. Welke inwoners ondervinden voordeel van een toename van de algemene uitkering?**

	Reeds eigenaar of huurder voor de herverdeling	Eigenaar of huurder geworden na de herverdeling
Eigenaar/bewoner	+	0
Verhuurder (geen huurbescherming)	+	0
Verhuurder (wel huurbescherming)	0	0
Huurder (geen huurbescherming)	0	0
Huurder (wel huurbescherming)	+	0 / +

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 er op vooruit. Maar mensen die een huis kopen nadat de uitkering aan een gemeente is verhoogd, profiteren per saldo niet van het hogere voorzieningenniveau. Zij moeten immers meer voor hun huis betalen. Bij volledige kapitalisatie worden de baten van het hogere voorzieningenniveau precies teniet gedaan door de hogere financieringslasten van hun woning. Nieuwe woningeigenaren betalen via die duurdere woning dus 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 (nieuwe) mensen komen wonen die er niet van profiteren.

Huurders waarvan de huur meestijgt met de woningwaarde profiteren niet: het voordeel van het hogere voorzieningenniveau valt, net als bij kopers, 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 wordt niet getroffen worden door een hogere huur. Mensen die na de herverdeling een huurcontract sluiten profiteren niet wanneer het hogere voorzieningenniveau in de aanvangshuur is verwerkt. Alleen als de huur bepaald wordt in een puntensysteem dat geen rekening houdt met het toegenomen voorzieningenniveau profiteren ook nieuwe huurders.

Doordat het voorzieningenniveau in gemeenten met een hogere uitkering is gestegen zijn woningen daar aantrekkelijker geworden. Omdat het om een herverdeling gaat, daalt de uitkering aan andere gemeenten. Er wordt immers niet meer geld verdeeld. Die nadeelgemeenten worden daardoor minder aantrekkelijk. Tegenover de waardestijging van woningen in voordeelgemeenten staat een waardedaling van woningen in nadeelgemeenten. Eigenaren van woningen in nadeelgemeenten gaan er dus op achteruit: zij leiden kapitaalverlies. Door de verdeling van de algemene uitkering aan te passen verschuift privékapitaal van nadeelgemeenten naar voordeelgemeenten.

## 4.2. Gevolgen voor verevening

In de literatuur zijn vier redenen te vinden voor het verevenen van verschillen in kosten en belastingcapaciteit:

1. Rechtvaardigheid, bijvoorbeeld het streven inwoners van verschillende gemeenten een vergelijkbaar voorzieningenniveau te bieden bij een vergelijkbare belastingdruk (Le Grand, 1975; Bramley, 1990; Cappelen and Tungodden, 2007)
2. Efficiency: het tegengaan van ondoelmatige migratie die wordt veroorzaakt doordat de ene gemeente meer waar voor zijn belastinggeld kan leveren dan de andere (Buchanan, 1950, 1952; Buchanan and Goetz, 1972; Boadway and Flatters, 1982)
3. Verzekering: het beschermen van regio's tegen economische schokken (Bucovetsky, 1998; Von Hagen, 2006; Konrad and Seitz, 2003)
4. Transparantie: doordat alle gemeenten in staat worden gesteld evenveel waar voor hun belastinggeld te leveren worden gemeentelijke prestaties beter vergelijkbaar, en zijn bestuurders beter af te rekenen (Allers, 2012)

In Nederlandse beleidsstukken wordt de eerste reden als basis genoemd voor het vereveningsbeleid. Leidraad hierbij is het zogeheten *derde aspiratieniveau*, dat is afgeleid uit geschriften van Goedhart (1975; zie ook Allers, 2006 en 2010). Dit houdt in dat verschillen in belastingcapaciteit en in de kosten van voorzieningen zoveel mogelijk worden verevend. Dit gaat verder dan het eerste aspiratieniveau, waarbij alleen verschillen in belastingcapaciteit worden verevend, en dan het tweede aspiratieniveau, waarbij naast de belastingcapaciteit een deel van de

kostenverschillen wordt verevend. De Memorie van toelichting van de Financiële-verhoudingswet omschrijft dit als volgt (Tweede Kamer, 1995-1996, blz. 15):

“Elke gemeente is, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat om, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren. De kern van deze formulering is dat de verdeling op objectieve wijze rekening moet houden met verschillen tussen gemeenten. Met verschillen in kosten en draagkracht wordt zoveel mogelijk rekening gehouden. Zo ontstaat voor alle gemeenten in gelijke mate ruimte om verschillen in eigen voorkeuren ten aanzien van voorzieningenniveau en lastendruk tot uitdrukking te brengen, terwijl ze in gelijke mate in staat zijn om de vraagstukken, waarvoor ze gesteld zijn, aan te pakken.”

De kern hiervan is dat gemeenten bij gelijke belastingdruk een gelijk voorzieningenniveau moeten kunnen leveren, en dat ze in gelijke mate de ruimte hebben om het voorzieningenniveau van hun voorkeur te kiezen door meer of minder belasting te heffen.

Dit streven komt door het optreden van kapitalisatie op het eerste gezicht niet in gevaar. Of woningprijzen nu veranderen of niet, verevening maakt het gemeenten mogelijk vergelijkbare voorzieningen aan te bieden, bij een soortgelijke belastingdruk. Het is echter wel zo dat de woonlasten voor een deel van de huishoudens in voordeeltgemeenten omhoog gaan (zie tabel 2). Zij krijgen weliswaar 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).<sup>16</sup> Het deel van de huishoudens dat niet profiteert, huurders zonder huurbescherming en huishoudens die een huis kopen nadat de gemeente een hogere uitkering heeft gekregen, groeit naarmate de tijd voortschrijdt.

De tweede 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. Gemeenten met veel arme inwoners moeten bijvoorbeeld meer uitgeven aan sociale voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening en volksgezondheid. Ze kunnen zich zonder verevening daarom 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 door arme gemeenten extra geld te geven. Het feit dat

---

<sup>16</sup> Door middel van verevening beïnvloedt de centrale overheid de uitruil tussen particuliere consumptie en lokale publieke voorzieningen. Een dergelijke ingreep kan wellicht worden gerechtvaardigd wanneer de samenleving een hogere waarde aan publieke consumptie hecht dan aan particuliere. De uitruil tussen particuliere consumptie en lokale publieke voorzieningen komt echter tot stand in de lokale democratie. Dit argument veronderstelt dus dat het lokale besluitvormingsproces niet goed functioneert.

huizenprijzen stijgen in reactie op een hogere uitkering wijst erop dat dit beleid er inderdaad in slaagt om zulke gemeenten weer aantrekkelijker te maken.<sup>17</sup>

Ook voorkomt verevening dat gebieden onevenredig hard worden getroffen door economische tegenslag. Verder maakt verevening de prestaties van lokale bestuurders beter vergelijkbaar. Deze voordelen van verevening worden door kapitalisatie niet beïnvloed.

Verevenen kan op verschillende manieren worden vormgegeven (Allers, 2010; Cappelen en Tungodden, 2007). De meest geëigende vorm hangt af van het doel dat men ermee wil bereiken. Doordat het in ons land meest genoemde voordeel van verevening - streven naar gelijke voorzieningencapaciteit van gemeenten - door 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. Teveel verevening, of verevening volgens een suboptimale systematiek, kan immers door kapitalisatie invloed hebben op de rentabiliteit van nieuwbouwprojecten en daarmee tot een verstoring van nieuwbouwbeslissingen en de locatiekeuze van huishoudens leiden.

### **4.3. Herverdeling van vermogen**

Een onbedoeld gevolg van verevening is een verschuiving van vermogens van woningbezitters in nadeelgemeenten naar woningbezitters in voordeelgemeenten. Een zeer globale rekenexercitie geeft een beeld van de omvang van die verschuiving.

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. Uitgaande van een prijsstijging van 78 euro per euro aan uitkering suggereert dit dat de gemiddelde koopwoning in voordeelgemeenten 3.400 duurder 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.

Per saldo verandert het particuliere vermogen niet: tegenover elk nadeel staat een even groot voordeel. Maar een herverdeling van privévermogen is geen (expliciet) doel van verevening van gemeentelijke voorzieningencapaciteit. Of het wenselijk is of niet 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.

---

<sup>17</sup> Teveel verevening, of verevening volgens een suboptimale systematiek, kan dus ook tot een verstoring van de locatiekeuze van huishoudens leiden.

#### 4.4. Waardering voor gemeentelijke voorzieningen

Volledige kapitalisatie van extra vrij-bestedbare middelen voor gemeenten betekent dat dit geld in de ogen van huizenkopers goed wordt besteed.<sup>18</sup> Zij hebben er immers meer geld voor over om in dergelijke gemeenten te komen wonen. Dat zou niet zo zijn wanneer gemeenten hun geld zouden verspillen of aan onaantrekkelijke voorzieningen zouden uitgeven. In dit licht is het moeilijk in te zien dat de gemeentelijke belastingopbrengst aan een maximum is gebonden.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Volledige kapitalisatie betekent niet noodzakelijkerwijs dat inwoners evenveel waarde hechten aan gemeentelijke voorzieningen als deze kosten. Betere voorzieningen trekken bijvoorbeeld hogere inkomens aan (Bayer et al., 2007), wat door externe effecten tot extra waardeverhoging kan leiden. Zie Hilber (2011) voor een kritische discussie van kapitalisatie als maatstaf voor de efficiëntie van publieke bestedingen.

<sup>19</sup> De zogeheten macronorm beperkt de groei van de opbrengst van de onroerendezaakbelasting.



## 5. Samenvatting en conclusies

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar het effect van veranderingen van de algemene uitkering aan gemeenten op de waarde van woningen. Een dergelijk effect blijkt inderdaad te bestaan. Gemiddeld wordt een woning 78 euro meer waard voor elke extra euro aan algemene uitkering per inwoner. Dit betekent dat veranderingen in de algemene uitkering volledig kapitaliseren in de waarde van woningen. De waarde van woningen in voordeelgemeenten stijgt net zoveel als de netto contante waarde van de extra uitkering per huishouden. Omgekeerd daalt de waarde van woningen in nadeelgemeenten met de netto contante waarde van de verlaging van de uitkering.

Dit betekent dat een verandering van de verdeling van de algemene uitkering leidt tot een herverdeling van particuliere vermogens. Woningbezitters in voordeelgemeenten zien hun bezit in waarde stijgen, gemiddeld met ruim drieduizend euro.

Woningbezitters in nadeelgemeenten krijgen te maken met een even grote daling van de waarde van hun woning. Huurders in voordeelgemeenten profiteren per saldo alleen van een hoger voorzieningenniveau als hun huur niet evenredig stijgt in reactie op de gestegen woningwaarde. Verhuurders profiteren alleen wanneer zij de gestegen woningwaarde in hun huur kunnen verwerken. Deze herverdeling van particuliere vermogens is een onbedoeld neveneffect van de aanpassing van het verdeelsysteem. De wenselijkheid hiervan hangt af van de waarde die de samenleving hecht aan de vermogens van huishoudens en verhuurders in voordeelgemeenten in vergelijking met de vermogens van huishoudens en verhuurders in nadeelgemeenten.

Kapitalisatie tast niet direct het primaire doel aan van de verevening via de algemene uitkering. Dit doel is alle gemeenten in staat te stellen bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Wel is het zo dat niet iedereen per saldo profiteert van de betere voorzieningen in gemeenten die een hogere uitkering ontvangen, doordat wonen in die gemeenten duurder wordt. Huurders zonder huurbescherming en huizenkopers van na de herverdeling – een groep die elk jaar groter wordt – profiteren niet. Zo ondermijnt kapitalisatie dit argument voor verevening. Immers, de onderzochte hervorming kende extra geld toe aan gemeenten met een relatief ongunstige sociaaleconomische samenstelling, maar een groot deel van het profijt gaat naar de mensen die bij de invoering een woning in deze gemeenten bezaten. Die groep heeft geen ondersteuning nodig.

De andere argumenten voor verevening blijven wel overeind. Een belangrijk argument is dat verevening voorkomt dat welvarende inwoners wegtrekken uit gemeenten met veel arme inwoners. Deze migratiebeslissing is niet doelmatig, omdat zulke gemeenten hogere kosten hebben vanwege herverdelend beleid. Door een goede vereveningssystematiek kunnen ze zich toch wenselijke voorzieningen veroorloven zonder de belastingdruk te ver op te voeren. Zij worden daardoor niet onaantrekkelijk voor huishoudens met hogere inkomens. Ook fungeert verevening als een soort verzekering die voorkomt dat gebieden onevenredig hard worden getroffen door economische tegenslag. Verder maakt verevening de prestaties van lokale bestuurders beter vergelijkbaar, hetgeen de lokale democratie ondersteunt. Ook deze voordelen van verevening blijven bij kapitalisatie overeind.

Verevenen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. 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 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.

# Bijlage 1. De onderzochte veranderingen

## De herverdeling conform de in 1997 ingevoerde Financiële-verhoudingswet

In 1997 is een geheel nieuw verdeelsysteem ingevoerd voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het daarvoor bestaande systeem, dat dateerde uit 1984, werd toen al lang als achterhaald beschouwd (Van Zaalen, 2002). Dat verdeelmodel gaf teveel gewicht aan inwonertallen en te weinig aan verschillen in sociaal-economische en fysieke kenmerken (armoede, minderheden, bodemgesteldheid) en aan verschillen in de centrumfunctie van gemeenten.

Bij het begin in 1997 kende het nieuwe verdeelsysteem 50 verdeelmaatstaven. Sindsdien zijn er verschillende bijgekomen. Nieuw was onder meer dat nu ook de belastingcapaciteit in de verdeelformule werd opgenomen. Het nieuwe verdeelsysteem is in twee fasen ingevoerd. In 1997 werd ongeveer tweederde van de uitkering aangepast, vooral door beter rekening te houden met sociaal-economische verschillen en de rol van centrumgemeenten. In 2001 werd de rest van de hervorming doorgevoerd; nu lag de nadruk op de kosten van (water)wegen, openbare orde en veiligheid en milieu.

Beide fasen werden geleidelijk ingevoerd. De nieuwe verdeelformules werden onmiddellijk van kracht, maar de herverdeeffecten werden uitgesmeerd over vijfjaarlijkse periodes door het geven van suppletie-uitkeringen. Suppletie-uitkeringen bestonden in de jaren 1997, 1998, 1999 en 2000 om de herverdeling ten gevolge van de in 1997 veranderde verdeelformule geleidelijk tot uitdrukking te laten komen, en in 2001, 2002, 2003 en 2004 om hetzelfde te doen voor de verandering in de formule in 2001. Op deze manier werd de jaarlijkse verandering van de uitkering in de eerste fase gemaximeerd op vijf procent. In het laatste jaar van de suppletie-uitkering werd de rest van de herverdeling in gemeenten met een uitkeringsverandering van meer dan 25 procent in één keer afgekocht. In de tweede fase werden herverdeeffecten gemaximeerd tot 10 procent in het eerste jaar, 15 procent in het tweede jaar en 25 procent in het derde en het vierde jaar. Gemeenten met een sterke achteruitgang ontvingen in het vierde jaar een hogere uitkering als afkoopsom, net zoals in de eerste fase.<sup>20</sup>

## Decentralisatie van de onderwijshuisvesting

Tot 1997 werden gebouwen voor primair en secundair onderwijs door het Rijk bekostigd. In 1997 werd deze taak gedecentraliseerd naar gemeenten. Om het

---

<sup>20</sup> We hebben gecontroleerd dat onze resultaten robuust zijn voor het weglaten van gemeenten die een dergelijke afkoopsom hebben ontvangen, en ook voor het weglaten of uitsmeren van de afkoopsommen.

gemeenten mogelijk te maken de nieuwe taak te bekostigen werd de algemene uitkering verhoogd met het bedrag dat het Rijk voordien aan onderwijshuisvesting uitgaf, verminderd met een efficiencykorting van circa zeven procent.<sup>21</sup>

De extra middelen werden over de gemeenten verdeeld conform een formule met acht verdeelmaatstaven, die een onderdeel werd van het nieuwe verdeelsysteem van het gemeentefonds die in 1997 werd ingevoerd (zie boven).

---

<sup>21</sup> Tweede Kamer 1995-1996, 24.455 nr. 3, blz. 5.

# Literatuur

- Allers, M.A. (2006), Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht, in: Boorsma, P.B., Allers, M.A., *De Financiële verhouding onder de loep*, VNG-Uitgeverij, Den Haag.
- Allers, M.A. (2010), *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, Groningen, COELO.
- Allers, M.A. (2012), Yardstick competition, fiscal disparities, and equalization, *Economics Letters*, 117, 4-6.
- Allers, M.A., Vermeulen, W. (2013), *Fiscal Equalization and Capitalization: Evidence from a Policy Reform*, CPB Discussion Paper no. 245, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Angrist, J.D., Pischke, J.-S. (2009), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Bayer, P., Ferreira, F., McMillan, R. (2007), A unified framework for measuring preferences for schools and neighborhoods, *Journal of Political Economy*, 115, 588-638.
- Boadway, R., Flatters, F. (1982), Efficiency and equalization payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results, *Canadian Journal of Economics*, 15, 614-633.
- Bramley, G. (1990), *Equalization Grants and Local Expenditure Needs. The Price of Equality*. Avebury, Aldershot.
- Buchanan, J.M. (1950), Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, 40, 583-599.
- Buchanan, J.M. (1952), Federal grants and resource allocation. *The Journal of Political Economy*, 60, 208-217.
- Buchanan, J., Goetz, C. (1972) Efficiency limits of fiscal mobility: An assessment of the Tiebout model, *Journal of Public Economics*, 1, 25-43.
- Bucovetsky, S. (1998), Federalism, equalization and risk aversion, *Journal of Public Economics*, 67, 301-328.
- Cappelen, A.W., Tungodden, B. (2007), Local autonomy and interregional equality, *Social Choice and Welfare*, 28, 443-460.
- Goedhart, C. (1975), *Hoofdlijnen van de Leer der Openbare Financiën*, Stenfert Kroese, Leiden.
- Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010), *Stad en land*, Den Haag: CPB.
- Hilber, C.A.L. (2011), *The Economic Implications of House Price Capitalization: A Survey of an Emerging Literature*, SERC Discussion Paper 91.
- Hilber, C.A.L., T. Lyytikäinen, W. Vermeulen (2011), Capitalization of central government grants into local house prices: panel data evidence from England, *Regional Science and Urban Economics*, 41, 394-406.
- Konrad, K.A., Seitz, H. (2003), Fiscal federalism and risk sharing in Germany: The role of size differences. In: Cnossen, S., Sinn, H.-W. (Eds.), *Public finance and public policy in the new century*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Ladd, H.F., J. Yinger (1994), The case for equalizing aid, *National Tax Journal*, 47, 211-224.

- Le Grand, J. (1975), Fiscal equity and central government grants to local authorities, *The Economic Journal*, 85, 531-547.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1996), *Septembercirculaire gemeentefonds 1996*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2000), *Meicirculaire gemeentefonds 2000*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (1997), *Circulaire gemeentefonds in verband met vaststelling suppletie-uitkeringen en enkele andere zaken*, Den Haag, 18 dec 1997.
- Tweede Kamer (1995-1996), *Regels inzake de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten (Financiële-verhoudingswet)*, Memorie van Toelichting, 24 552, nr. 3.
- Tweede Kamer (1995-1996), *Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, alsmede de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de decentralisatie van de huisvestingsvoorzieningen*, Memorie van Toelichting, 24.455 nr. 3.
- Vermeulen, W., Rouwendal, J. (2007), *Housing supply in the Netherlands*, CPB Discussion Paper, nr. 87, Den Haag.
- Von Hagen, J. (2006), Achieving economic stabilization by sharing risk within countries. In: Boadway, R., Shah, A. (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice*, The World Bank, Washington, D.C.
- Wyckoff, P.G. (1995), Capitalization, equalization, and intergovernmental aid, *Public Finance Quarterly*, 23, 484-508.

## Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999, 2000*.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet en enkele andere wetten*, 2001.
- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvormogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn*, 2002.
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad*, 2002.
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen*, 2002.
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten*, 2002.
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003*, 2003.
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, 2003.

- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen*, 2003.
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004*, 2004.
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, 2004.
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, 2004.
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, 2004.
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, 2004.
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, 2005.
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, 2005.
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam*, 2005.
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen*, 2005.
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006*, 2006.
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld*, 2006.
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast*, 2006.
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007*, 2007.
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne*, 2007.
- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.



- 10-3 C.Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C.Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C.Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra en C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012
- 12-3 C. Hoeben , M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012
- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J.Veenstra, M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven*, 2012
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterwaterbedrijven en waterschappen*, 2012
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet ([www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

**Andere COELO-uitgaven:**

*Atlas van de lokale lasten.* Verschijnt jaarlijks sinds 1997.  
*Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011.*

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)