

# Hoogte gemeentelijke belasting ongevoelig voor mee- of tegenvallers

De recente decentralisaties van de jeugdzorg, de langdurige zorg voor ouderen en gehandicapten en van de begeleiding naar werk vergroten de kans op financiële mee- en tegenvallers voor gemeenten. In het recente verleden vingen gemeenten een financiële schok binnen het sociaal domein op door aanpassing van uitgaven binnen datzelfde domein. Financiële schokken voortkomend uit de verkoop van bezit werden voornamelijk opgevangen door aanpassing van schulden en (financiële) bezittingen. Maar op de lokale belastingen hadden deze schokken geen enkele invloed.

**MARK KATTENBERG**  
Wetenschappelijk  
medewerker bij het  
Centraal Planbureau

**KENNY MARTENS**  
Wetenschappelijk  
medewerker bij het  
Centraal Planbureau

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

**M**et ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor jeugdzorg, de zorg voor langdurig zieken en ouderen, en begeleiding naar werk. Gemeenten ontvangen hiervoor een rijksuitkering, maar dragen wel het financiële risico. Indien gemeenten kosten weten te besparen, dan mogen zij het bespaarde bedrag houden. Als de rijksuitkering echter ontoereikend blijkt, dan moeten gemeenten dit tekort zelf financieren. Deze decentralisaties vergroten daarmee de kans op financiële mee- en tegenvallers. Sommigen vrezen daarom dat door de decentralisatie van sociaal beleid de gemeentelijke uitgaven aan onderhoud van het fysiek domein (vaak aangeduid als 'lantaarnpalen') verdrongen kunnen worden, waardoor in de toekomst extra hoge uitgaven dreigen (Rob en Rfv, 2012).

Volgens de rationelekeuzetheorie besteedt een gemeente een structurele financiële meevaller voor het grootste deel aan lagere lokale lasten en worden daarnaast bescheiden extra bedragen besteed aan lokale voorzieningen. Ook een hoger inkomen van inwoners zou immers grotendeels aan particuliere consumptie worden besteed, en maar

voor een klein deel aan gemeentelijke voorzieningen. Net zo voorspelt deze theorie dat een structurele financiële tegenvaller voor het grootste deel wordt opgevangen door de lokale lasten te laten stijgen, terwijl daarnaast wordt bezuinigd op voorzieningen. Dit gebeurt ongeacht het domein waarbinnen deze mee- of tegenvaller optreedt. Al eerder bleek uit onderzoek dat de praktijk anders is. Zo vinden Allers en Vermeulen (2016) dat een herverdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor maar twintig procent doorwerkte in de lokale belastingopbrengst.

Nu is het één jaar na deze grote decentralisaties nog te vroeg om de gevolgen op gemeentelijke uitgaven in kaart te brengen. Het is echter wel mogelijk om na te gaan hoe gemeenten in het recente verleden omgingen met financiële schokken. Op deze manier wordt inzichtelijk wat gemeenten waarschijnlijk doen als ze meer of minder te besteden hebben.

## FINANCIËLE SCHOKKEN

Nagegaan is hoe gemeenten zijn omgegaan met vier financiële schokken die optraden tussen 2007 en 2013 (Kattenberg *et al.*, 2016). Twee hiervan vielen binnen het sociaal domein, twee in het fysiek domein. De eerste schok in het sociaal domein is de stijging van de bijstandslasten van gemeenten vanaf 2009. Deze stijging kwam door de economische crisis en werd niet gecompenseerd door een gelijke verhoging van de rijksuitkering voor het verlenen van bijstand, omdat Rijk en gemeenten in 2007 waren overeengekomen dit budget meerjarig vast te leggen. Daardoor stegen de netto-bijstandslasten tussen 2008 en 2011 gemiddeld met negentien euro per inwoner.

De tweede schok in het sociaal domein was in de hoogte van de uitkering die gemeenten ontvangen voor het organiseren van huishoudelijke hulp. In 2007 werd deze rijksuitkering nog tussen gemeenten verdeeld op basis van historische uitgaven van zorgkantoren. Vanaf 2008 wordt het budget verdeeld op basis van een objectief verdeelmodel en in 2011 is dit verdeelmodel nogmaals herzien. De herzieningen leidden tot aanzienlijke herverdeeleffecten.

Sommige gemeenten gingen er twintig euro per inwoner op vooruit, terwijl andere juist vijftig euro per inwoner inleverden. Echter, vergeleken met de gemiddelde gemeentelijke uitgaven van ongeveer 2.530 euro per inwoner in 2013 zijn de schokken in het sociaal domein beperkt van omvang.

Twee andere schokken vielen binnen het fysiek domein: in 2009 werden Essent en Nuon verkocht aan RWE en Vattenfall. Hierdoor had bijna de helft van de Nederlandse gemeenten een meevaller van gemiddeld 532 euro per inwoner, ongeveer een vijfde van de jaarlijkse gemiddelde uitgaven per inwoner. De andere gemeenten hadden deze aandelen niet. Door deze verkoop vielen uiteraard de jaarlijkse dividendopbrengsten weg.

De tweede schok binnen het fysiek domein is de daling in de netto-baten uit bouwgrondexploitatie. Voor de crisis genereerden veel gemeenten aanzienlijke baten door grond bouwrijp te maken en deze te verkopen aan marktpartijen. Door de crisis op de woningmarkt daalden de netto-baten uit bouwgrondexploitatie tussen 2007 en 2013 met gemiddeld bijna 55 euro per inwoner.

Schokken zijn zo weergegeven dat een positief getal een financiële meevaller weergeeft. (figuur 1) Profijt van de aandelenverkoop zijn de totale verkoopopbrengsten tussen 2009 en 2013, exclusief eventueel dividend voor de 192 gemeenten die profiteerden van verkoop (211 gemeenten zonder profijt niet getoond). De breedte van de staven is tien euro voor de schokken in het sociaal domein en vijftig euro voor de schokken in het fysiek domein. De schokken in het sociaal domein verschillen van die in het fysiek domein. De schokken in het sociaal domein zijn kleiner, zeker vergeleken met opbrengsten uit de verkoop van Essent en Nuon (figuur 1). Dit is van belang omdat gemeenten kleine schokken desgewenst binnen één domein kunnen opvangen, terwijl ze grotere schokken wellicht moeten uit smeren in de tijd of over verschillende domeinen.

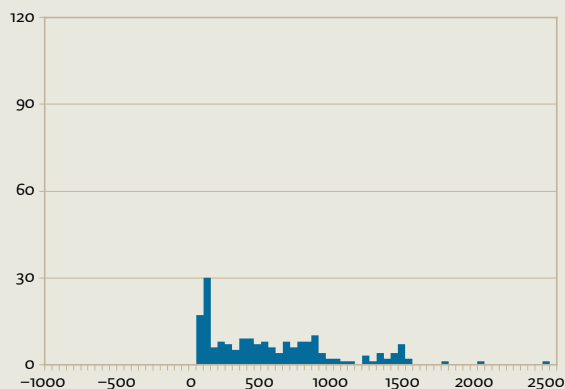
Een ander verschil is dat de schokken in het fysiek domein voortkomen uit vermogenswinsten (de eenmalige verkoop van bezit), terwijl schokken in het sociaal domein structurele veranderingen in lopende baten weerspiegelen. Hierdoor ligt het voor de hand dat de schokken in het so-

## Aantal gemeenten met de financiële schokken in euro per inwoner<sup>1</sup>

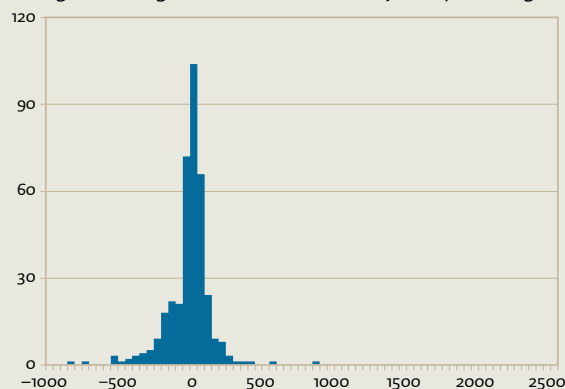
FIGUUR 1

### Sociaal domein

1a. Het vastleggen van het budget voor de bijstand in combinatie met het uitbreken van de financiële crisis

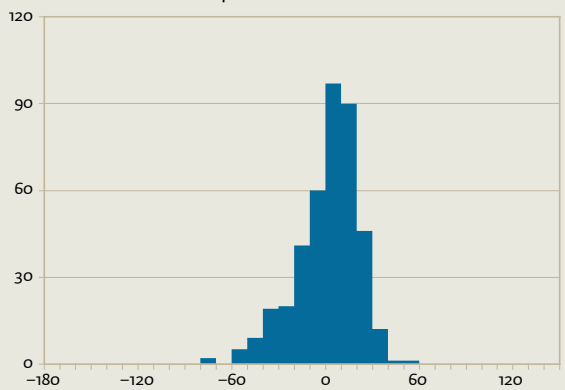


1b. De herziening van het verdeelmodel van de Wmo-uitkering waarmee gemeenten de huishoudelijke hulp bekostigen

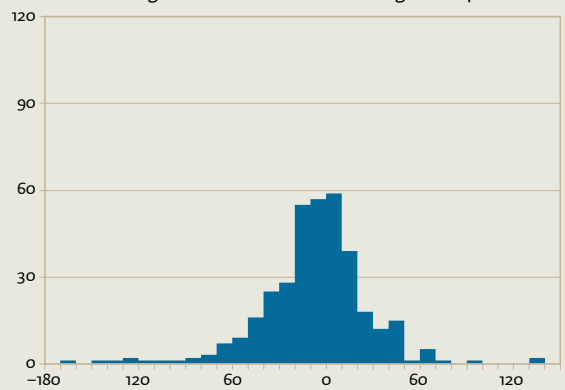


### Fysiek domein

1c. De verkoop van aandelen Essent en Nuon



1d. De daling in de netto-baten uit bouwgrondexploitatie



<sup>1</sup> Schokken zijn zo weergegeven dat een positief getal een financiële meevaller weergeeft. Profijt van de aandelenverkoop zijn de totale verkoopopbrengsten tussen 2009 en 2013, exclusief eventueel dividend voor de 192 gemeenten die profiteerden van verkoop (211 gemeenten zonder profijt niet getoond). De breedte van de staven is tien euro voor de schokken in het sociaal domein en vijftig euro voor de schokken in het fysiek domein.

Bron gegevens CBS (2016), bewerking door de auteurs.

ciaal domein structureel doorwerken in de gemeentelijke uitgaven, terwijl schokken in het fysiek domein, in elk geval aanvankelijk, doorwerken in de bezittingen en schulden van gemeenten.

Een derde aspect waarop de schokken van elkaar verschillen is dat de verkoop van de energiebedrijven en de herverdeling van de Wmo exogeen waren voor de gemeenten, terwijl de gemeenten invloed hadden op de andere twee schokken. Zo kan een gemeente het moment kiezen waarop ze verlies bij de grondexploitatie neemt, bijvoorbeeld tot een tijdstip waarop dit kan zonder de reservepositie al te veel in gevaar te brengen. En de netto-lasten aan bijstand hangen niet alleen af van de (destijds achterblijvende) rijksuitkering, maar ook van de inspanning van de gemeente om mensen aan het werk te helpen. Dit kan dan ook de reden zijn dat (tegen de trend in) voor sommige gemeenten de netto-baten uit bouwgrond stegen of de netto-lasten voor de bijstand daalden.

**GEVOLGEN**

Nagegaan is hoe deze schokken het uitgavenpatroon van gemeenten beïnvloed hebben aan de hand van door het CBS verzamelde jaarrekeningen van gemeenten (Kattenberg *et al.* (2016)). In dit onderzoek kijken ze naar het langetermijneffect van financiële schokken in een periode waarin het takenpakket van gemeenten ongeveer constant bleef. De afhankelijke variabele is de verandering in uitgaven en het niveau van langlopende bezittingen en schulden tussen 2007 en 2013 en de verklarende variabelen zijn de vier financiële schokken. Omdat tijdens de onderzoeksperiode een economische crisis uitbrak die de regio's in Nederland verschillend geraakt heeft, is gecorrigeerd voor locatie en een algemene tijdtrend.

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hun uitgavenpatroon en bezittingen wijzigden na de twee exogene schokken (herverdeling Wmo-uitkering en aandelenverkoop). Voor de schok bij het grondbedrijf wordt geen robuust effect gevonden; voor de bijstandschok alleen als uitbijters in de data buiten de analyse worden gelaten (tabel 1).

De verandering van de Wmo-uitkering had alleen effect op de uitgaven binnen het sociaal domein; de uitgaven aan het fysiek domein reageerden hier niet op. Dit resultaat ondersteunt dus niet de vrees dat stijgende uitgaven in het sociaal domein de uitgaven aan het fysiek domein hebben verdrongen. Wel is de afgelopen jaren het aandeel van uitgaven aan het sociaal domein in het totaal van gemeentelijke uitgaven gegroeid, terwijl uitgaven aan het fysiek domein juist een kleiner aandeel hebben gekregen. De resultaten tonen echter aan dat deze afname van fysieke uitgaven en toename van sociale uitgaven niet het gevolg zijn van de onderzochte financiële schokken. Mogelijk spelen economische omstandigheden, een vergrijzende bevolking of een andere prioriteitstelling hierbij een rol.

Niet alleen blijven de gevolgen van de herziening van het Wmo-verdeelmodel binnen het sociaal domein; daarbinnen werken ze hoofdzakelijk door op de aan de Wmo verbonden doelgroep. Vooral de uitgaven aan *huishoudelijke verzorging* en aan *overige sociale voorzieningen* veranderen met deze schok. Deze uitgaven komen ten goede aan ouderen en gehandicapten. Het lijkt er dus op dat een wijziging in de Wmo-uitkering opgevangen wordt door ouderen en gehandicapten, terwijl groepen als werklozen of gezinnen met schoolgaande kinderen buiten schot blijven. De observatie dat schokken binnen het sociaal domein niet alleen worden opgevangen binnen datzelfde domein, maar ook door de doelgroep daarbinnen, wordt versterkt door de uitkomst dat een stijging van de netto-bijstandslasten samengaat met een daling van de uitgaven voor participatiebeleid. Deze relatie is echter alleen significant als uitbijters buiten de regressie worden gelaten.

Zoals verwacht slaat de verkoop van Essent- en Nuon-aandelen in eerste instantie neer in de hoogte van bezittingen en schuld. Voor iedere euro aan inkomsten uit de verkoop van aandelen neemt de vaste schuld gemiddeld af met 34 cent. Gemeenten lossen met name leningen af van binnenlandse financiële instellingen (vooral banken). Tegelijkertijd nemen de financiële activa toe met gemiddeld 63 cent, vooral door langdurige uitzettingen zoals deposito-rekeningen. We vinden geen aanwijzingen dat de verkoop

**Effect financiële schokken op uitgavencategorieën en bezittingen** TABEL 1

Domein	Sociaal		Fysiek		R <sup>2</sup>
	Herverdeling Wmo	Hogere netto-bijstandslasten	Verkoop Essent / Nuon	Tegenvaller grondbedrijf	
Effect op uitgavencategorieën					
Fysiek domein	0,66	0,03	0,01	-0,13 <sup>2,3,4</sup>	0,08
Sociaal domein	1,48**	-0,55 <sup>5,6</sup>	-0,03	0,00	0,26
Sociale zaken	0,86**	-0,45 <sup>5,6</sup>	-0,03	0,01	0,24
Huish. verzorging	0,35**	0,01	-0,00	0,00	0,17
Overig	0,33** <sup>2</sup>	-0,07	-0,00	0,00	0,07
Participatie	0,18	-0,39 <sup>(5,6)</sup>	-0,03	0,01	0,26
Volksgezondheid	-0,01	0,04	0,01**	-0,00 <sup>5,6</sup>	0,11
Overige lasten	0,52	-0,20	0,01	0,08	0,09
Belastinginkomsten	0,16	0,05	-0,00	-0,03	0,11
Effect op bezittingen en schulden					
Materiële vaste activa	-3,08	0,63	0,04	-0,15	0,18
Financiële vaste activa	2,18	1,29	0,63	-0,05	0,24
Vaste schuld	2,52	1,47	-0,34**	-0,74** <sup>2,3,4</sup>	0,15
Netto-schuld	-1,29	1,18	-0,88**	-1,09** <sup>3,4</sup>	0,25

\*\* Significant op vijfprocentniveau

<sup>1</sup> Resultaten gebaseerd op 349 observaties, significantie berekend op basis van robuuste standaardfouten.

<sup>2</sup> Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn.

<sup>3</sup> Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

<sup>4</sup> Insignificant bij een significantieniveau van 5 procent als controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

<sup>5</sup> Significant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn.

<sup>6</sup> Significant bij een significantieniveau van 5 procent als uitbijters verwijderd zijn en controlevariabelen voor compositie van de gemeente zijn toegevoegd.

Bron: Kattenberg *et al.*, 2016

heeft geleid tot veranderingen in gemeentelijke lasten, behoudens een kleine stijging van de gemeentelijke gezondheidszorg met minder dan een halve cent per inwoner voor iedere ontvangen euro.

Misschien wel de meest opvallende conclusie is dat mee- en tegenvallers volkomen aan de belastingbetaler voorbij gaan. De gemiddelde totale belastinginkomsten van gemeenten zijn tussen 2007 en 2013 toegenomen van 196 naar 240 euro per inwoner. Er is echter geen verband met (een van de) vier financiële schokken. Inwoners profiteren dus niet van lagere lokale lasten in geval van een meevaller in de gemeentefinanciën, maar dragen ook geen extra lasten wanneer er sprake is van een tegenvaller. Dit spoort met wat gemeenten aangeven in interviews gedaan door Van Gemeren *et al.* (2015). Maar het komt niet overeen met wat de rationelekeuzetheorie voorspelt.

Het is belangrijk om in ogenschouw te nemen dat deze statistische verbanden alleen als een causaal effect geïnterpreteerd kunnen worden als gemeenten geen sterke invloed konden uitoefenen op de hoogte van de financiële schokken waarmee zij geconfronteerd werden, en als de controlevariabelen het effect opvangen van alle niet-opgenomen variabelen die samenhangen met de hoogte van de financiële schok en het uitgavenpatroon van gemeenten. Door deze twee beperkende voorwaarden geven de resultaten aan hoe gemeenten zich aanpassen na een financiële schok, maar kan het effect niet zonder meer toegekend worden *aan* deze schok.

## CONCLUSIES

In tegenstelling tot wat de rationelekeuzetheorie voorspelt, blijken gemeenten tegenvallers niet op te vangen door belastingverhogingen of door bezuinigingen in andere domeinen. De verandering in de Wmo-uitkering heeft juist geleid tot aanpassing van de uitgaven aan de Wmo-doelgroep binnen het sociaal domein, maar had geen effect op andere uitgaven binnen het sociaal of fysiek domein. Omdat de recente decentralisaties het financieel risico in het sociaal domein vergroot hebben, geeft dit aan dat het risico op onderbesteding na een onverwachte tegenvaller relevant is.

Vooralsnog wordt daarmee weinig bewijs gevonden voor de stelling dat financiële schokken in het sociaal domein doorwerken op het fysiek domein. De vrees dat de decentralisaties van het sociaal beleid naar gemeenten zullen leiden tot een verdringing van uitgaven op andere terreinen ('lantaarnpalen') is hiermee echter niet helemaal ontkracht.

Grotere schokken dan die van de afgelopen periode zullen misschien niet goed binnen het sociaal domein zijn te absorberen. Dan kunnen zij wel uitgaven op andere terreinen gaan beïnvloeden.

De vermogenswinsten door de verkoop van aandelen Essent en Nuon werden opgevangen door bezittingen te vergroten en door schuld van gemeenten te verlagen. De meest opvallende uitkomst is dat gemeenten financiële schokken niet opvangen door belastingopbrengsten aan te passen, maar door de lopende uitgaven of de hoogte van investeringen en uitstaande schuld aan te passen. Mogelijk komt dit doordat het lokale belastinggebied in Nederland klein is. Om tegenvallers op te vangen zouden de belastingtarieven fors moeten stijgen, wat politiek riskant is.

## LITERATUUR

Allers, M.A. en W. Vermeulen (2016) Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect. *Regional Science and Urban Economics*, 58, 115–129.

CBS (2016) Gemeenterekening; per gemeente, baten en lasten, heffingen. Cijfers op statline.cbs.nl.

Gemeren, J. van, S.M. Hoogendoorn, P.J. Zwaneveld en M.A. Allers (2015) De invloed van begrotingsdruk op de beleidspraktijk bij gemeenten. *ESB*, 100(4716), 500–503.

Kattenberg, M.A.C., K. Martens en M.A. Allers (2016) Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers. *CPB Notitie*, 14 april.

Rob en Rfv (2012) *Advies Regeerakkoord, brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 10 december. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen.

## In het kort

- ▶ Financiële schokken leiden doorgaans niet tot aanpassingen in de lokale belastingen
- ▶ Een verandering van de WMO-bijdrage van het Rijk wordt door gemeenten opgevangen door uitgaven aan de doelgroep van de WMO
- ▶ De verkoop van aandelen in energiebedrijven leidde niet tot merkbaar hogere uitgaven, maar tot een stijging van financiële bezittingen en schuldreductie