

Financiering Rijk maakt gemeente-investeringen procyclischer

Gemeente-investeringen zijn na de crisis fors gekelderd. Door dat de omvang van het gemeentefonds de uitgaven van het Rijk volgt, moesten gemeenten bezuinigen. Kan het Rijk gemeente-investeringen via een andere financieringsystematiek stabiel maken?

IN HET KORT

- De financieringsystematiek van het Rijk is een belangrijke oorzaak van de dalende gemeente-investeringen tussen 2009 en 2016.
- Gemeenten profiteren minder van lagere lonen en prijzen in perioden van laagconjunctuur.
- Het Rijk laat met de huidige financieringsystematiek een mogelijkheid voor macro-economische stabilisatie liggen.

FRITS BOS

Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau (CPB)

WOUTER VERMEULEN

Programmaleider bij het CPB

Zoals dat met de conjunctuur gaat, zijn op dit moment de mensen en materialen in de bouw niet aan te slepen. Het aantal vacatures in de bouwnijverheid is in tien jaar niet zo hoog geweest, en de bouwkosten zijn fors gestegen. Dit maakt het voor gemeenten duur om nu projecten te realiseren en leidt dus tot aanzienlijke vertragingen. Voorbeelden van vertraagde projecten lopen uiteen van een bioscoop in het centrum van Leeuwarden, woningen rondom metrostation Noord in Amsterdam en een multicultureel centrum in de gemeente Sluis, tot de bouw van Museum Arnhem en de vernieuwing van de Boulevard van Scheveningen (Cobouw, 2018; Bos, 2018).

Een aantal jaren geleden was het in de bouwsector juist kommer en kwel. De werkloosheid onder bouwvakkers was rond 2013 ruim vijf keer zo hoog als nu, zo blijkt uit cijfers van het UWV Kenniscentrum. Gemeenten konden hun ambities toen dus tegen lagere kosten realiseren en zo en passant bouwvakkers aan het werk helpen. Het heeft natuurlijk weinig zin om pleintjes en straten aan te leggen voor huizen die niet gebouwd worden. Maar voor investeringen in publieke werken of voor onderhoud van infrastructuur die vroeg of laat toch plaats moeten vinden, was deze periode van laagconjunctuur misschien bij uitstek geschikt.

De gemeente-investeringen zijn na de crisis echter fors gekelderd. In de periode 2009–2016 ging het ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp) om een daling van veertig procent, van 1,6 naar 1,0 procent bbp.

Deze investeringen blijken in de afgelopen twintig jaar een overwegend procyclisch patroon te hebben gevolgd (Bos, 2018). Als gemeenten vanaf 2009 een constant aandeel van het bbp aan investeringen hadden uitgegeven, dan had dit in 2010 een positieve bestedingsimpuls van 0,6 procent bbp opgeleverd. Met een anticyclisch patroon was dit effect nog groter geweest.

In de klassieke opvatting over de verdeling van taken tussen overheidslagen is de macro-economische stabilisatie een rijkstaak (Musgrave, 1959). Immers, het belang hiervan overstijgt individuele gemeenten. Publieke investeringen zijn een aantrekkelijk instrument, omdat die zich over een langere periode terugbetalen. Het grootste deel van de publieke investeringen komt echter voor rekening van gemeenten, die hiermee de aangewezen partij lijken voor een anticyclisch – of ten minste conjunctuurneutraal – publiek investeringsprogramma.

In het vervolg van dit artikel laten we zien dat het Rijk, door de financiering van gemeenten, toch aanzienlijke invloed heeft op het investeringsgedrag van die gemeenten – en op het cyclische karakter hiervan.

Invloed van rijksuitkeringen

Bos (2018) geeft een overzicht van de verklaringen voor de aanzienlijke daling in gemeente-investeringen na de crisis. De instorting van de vastgoedmarkt is er hier natuurlijk een van. Vergeleken met 2009 is het aantal nieuwbouwwoningen in 2014 gehalveerd en is ook de nieuwbouw van bedrijfspanden sterk gedaald. Minder nieuwbouw betekent voor gemeenten ook minder publieke investeringen voor bijvoorbeeld het bouwrijp maken van grond, voor het aanleggen van straten en pleinen, of voor de bouw van sporthallen. De vermindering van alleen al de investeringen in de bouwgrondexploitatie bedroeg 0,2 procent bbp.

Naast het instorten van de vastgoedmarkt, waar beleidsmakers weinig directe invloed op hadden, had de daling van gemeente-investeringen echter ook te maken met de financiering van het Rijk. Gemeenten zijn voor het leeuwendeel van hun inkomsten afhankelijk van rijksuitkeringen – de rol van lokale belastingen is beperkt. Omdat ze een sluitende begroting moeten presenteren, hebben deze uitkeringen een grote invloed op hoeveel gemeenten uitgeven. Deze sturende werking staat in de internationale literatuur bekend als het *flypaper*-effect, en is ook voor Nederland empirisch aangetoond (Vermeulen en Allers,

2015). Als gemeenten vanwege dalende inkomsten moeten bezuinigen, zijn investeringen ook nog eens een uitgaven-categorie die relatief makkelijk uitgesteld kan worden – op uitgaven aan de bijstand hebben gemeenten aanzienlijk minder invloed (OESO, 2013).

Tussen 2009 en 2016 is de financiering van gemeenten aanmerkelijk krappert geworden. Netto-inkomenoverdrachten van het Rijk aan de gemeenten – de door gemeenten ontvangen inkomenoverdrachten minus wat ze hiervan in geld en natura hebben uitgekeerd aan bijvoorbeeld bijstand, jeugdzorg en huishoudelijke verzorging via de Wet maatschappelijke ondersteuning – zijn in deze periode met 0,6 procent bbp gedaald. Daarnaast zijn de directe investeringsbijdragen van het Rijk in de periode 2009–2016 gedaald met 0,15 procent bbp, ofwel met een kwart van de totale daling van de gemeente-investeringen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gelden voor stedelijke vernieuwing en de subsidies voor Vinex-locaties, regelingen voor bodemsanering en ruimtelijke ordeningsgelden. Hoewel de relatie niet een-op-een hoeft te zijn, lijken deze dalingen in de gemeentelijke inkomsten uit rijksuitkeringen, naast de vastgoedcrisis, een belangrijke verklaring voor de afname in gemeente-investeringen.

Stabieler gemeente-investeringen

Dat gemeenten in perioden van laagconjunctuur minder geld van het Rijk krijgen, heeft deels te maken met de normeringssystematiek. Deze houdt in dat de omvang van het gemeentefonds de uitgaven van het Rijk volgt: samen de trap op, samen de trap af. In een recessie lopen rijksuitgaven vaak terug, mede als gevolg van (procyclisch) ingrijpen (Suyker, 2016). Dit heeft direct gevolgen voor de gemeentelijke inkomsten, die hiermee een procyclisch karakter krijgen (Zeilstra en Martens, 2015).

Een blik over de grens leert dat lagere gemeente-investeringen in tijden van laagconjunctuur geen wetmatigheid vormen (Allain-Dupré et al., 2017). In Denemarken namen lokale investeringen in de crisisjaren bijvoorbeeld wel toe. Hier compenseren uitkeringen van de centrale overheid gemeenten voor de effecten van macro-economische schokken, zodat ze een stabiliserende werking hebben. Ook dit laat zien dat de financiering van gemeenten het cyclische karakter van lokale investeringen beïnvloedt.

Er zijn verschillende manieren om de investeringen van gemeenten stabiel te maken. Zeilstra en Martens (2015) bespreken enkele alternatieven voor de normering van de algemene uitkering, zoals een vast groeipercentage in combinatie met een raming van de consumentenprijsindex (CPI), of een indexering gebaseerd op de bruto collectieve uitgaven.

Met een ruimer lokaal belastinggebied zou de afhankelijkheid van conjunctuurgevoelige rijksuitkeringen ook kleiner worden. Belastingontvangsten van gemeenten waren in de afgelopen jaren stabiel dan de netto-inkomenoverdrachten van het Rijk, en ook de OESO ziet de onroerendzaakbelasting (ozb) als een stabiele inkomstenbron (Blöchliger, 2015). Bekostiging van een deel van de gemeente-investeringen via een apart fonds is een andere optie. Ten slotte kan de eis dat gemeenten een sluitende begroting presenteren – terwijl begrotingsnormen van het

Rijk wel rekening houden met de conjunctuur – tegen het licht gehouden worden.

Al deze mogelijkheden hebben hun eigen voor- en nadelen, die nader onderzoek vergen. Maar duidelijk is wel dat als er een stabiel gemeentelijk investeringspatroon gewenst is, de financieringsystematiek meerdere aangrijpingspunten biedt om dit te bevorderen.

Literatuur

Allain-Dupré, D., C. Hulbert en M. Vincent (2017) *Subnational infrastructure investment in OECD countries: trends and key governance levers*. OECD Regional Development Working Paper, 2017/05.

Blöchliger, H. (2015) *Reforming the tax on immovable property: taking care of the unloved*. OECD Economics Department Working Paper, 1205.

Bos, F. (2018) *Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?* CPB Notitie, 11 juli.

Cobouw (2018) *Bouwprojecten vallen stil: 'stijging bouwkosten gaat voor meer ellende zorgen'*. Artikel op www.cobouw.nl, 26 maart.

Musgrave, R.A. (1959) *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.

OESO (2013) *Fiscal federalism 2014: making decentralisation work*. Parijs: OECD Publishing.

Suyker, W. (2016) *Opties voor begrotingsbeleid*. CPB Policy Brief, 2016/02.

Vermeulen, W. en M.A. Allers (2015) *Betere afweging met meer lokale belasting*. ESB, 100(4702), 52–55.

Zeilstra, A. en K. Martens (2015) *De indexeringssystematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen*. CPB Notitie, 22 september.