



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 11 juli 2018

Waarom zijn de gemeente- investerings sinds 2009 sterk gedaald?

*Uitgevoerd op verzoek van het
ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties,
Financiën en de VNG*



CPB Notitie

Aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
ministerie van Financiën, VNG

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV Den Haag
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

T 088 9846000
I www.cpb.nl

Contactpersoon
Frits Bos

Datum: 11 juli 2018

Betreeft: Waarom zijn de gemeente-investeringen sinds 2009 sterk gedaald?

Samenvatting

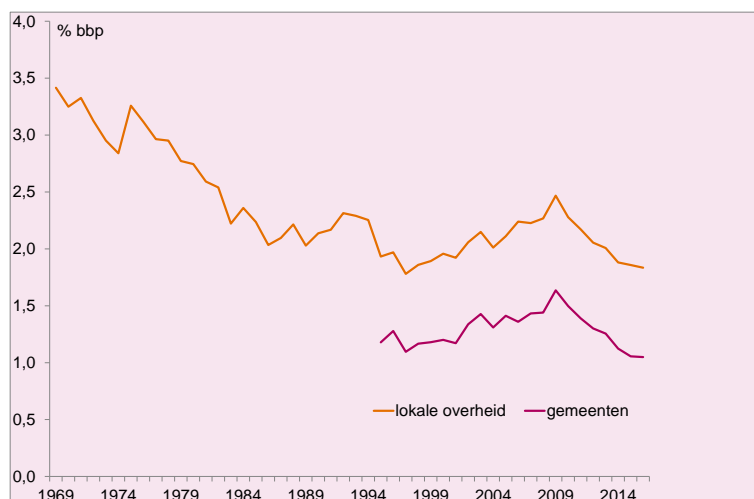
In de periode 2009-2016 zijn de gemeente-investeringen als percentage van het bbp met 40% gedaald, van 1,6% bbp naar 1,0% bbp (zie figuur 0.1); in nominale bedragen gaat het om een daling met 27%. Op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën en de VNG is onderzocht wat hiervan de oorzaken zijn. De notitie vat de resultaten van dit onderzoek samen. Het plaatst de ontwikkeling van de gemeente-investeringen ook in historisch en internationaal perspectief.

Waarom zijn de gemeente-investeringen gedaald?

Op basis van cijfers over inkomsten en uitgaven van gemeenten, cijfers over baten en lasten van gemeenten, cijfers over de vastgoedmarkt en interviews met zes gemeenten is gekeken welke factoren een verklaring kunnen bieden voor de daling van de gemeente-investeringen sinds 2009. Minder vraag naar gemeente-investeringen door de crisis op de vastgoedmarkt en minder rijksbijdragen komen hieruit naar voren als belangrijkste oorzaken; de economische crisis vanaf september 2008 speelt hierbij een duidelijke rol als achterliggende factor.

Onder invloed van de economische crisis is in de periode 2009-2014 de vastgoedmarkt ingestort. In vergelijking 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 investeringen voor het bouwrijp maken van grond, het aanleggen van straten, pleinen, sporthallen en andere lokale publieke investeringen. Een kwantificering van het totale effect op de gemeente-investeringen is echter lastig; de vermindering van alleen de investeringen in de bouwgrondexploitatie was 0,2% bbp.

Figuur 0.1 Investerings van gemeenten en totale lokale overheid als % bbp, 1969-2016



Bron: CBS Statline, Overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid, inkomsten en uitgaven.

Het instorten van de vastgoedmarkt heeft tot forse tegenvallers op de grondpositie van gemeenten geleid. Vanaf 2010 tot en met 2013 worden deze tegenvallers geschat op gemiddeld ruim 1 mld euro (0,2% bbp) per jaar. De mate waarin deze financiële tegenvallers doorwerken op gemeente-investeringen is moeilijk te bepalen.

De rijksbijdragen zijn veruit de grootste financieringsbron van gemeenten. Hiervan zijn de investeringsbijdragen, zoals de gelden voor stedelijke vernieuwing en de subsidies voor VINEX-locaties, van direct belang voor de financiering van gemeente-investeringen. Deze investeringsbijdragen zijn sinds 2009 met 0,15% bbp gedaald. Dit komt overeen met een kwart van de daling van de gemeente-investeringen over dezelfde periode.

Daarnaast zijn de netto inkomensoverdrachten aan gemeenten als percentage van het bbp met 16% gedaald. Dit heeft ook de financiële ruimte van gemeenten vermindert om investeringen en andere uitgaven te financieren. Een kwantificering van het effect op de gemeente-investeringen is echter niet goed mogelijk.

De daling van de rijksbijdragen aan gemeenten hangt samen met de economische crisis. Door de economische crisis zijn de overheidsfinanciën verslechterd en dit heeft geleid tot bezuinigingen bij de rijksoverheid, waaronder op de bijdragen aan gemeenten.

Andere mogelijke oorzaken van de daling van de gemeente-investeringen sinds 2009, zoals taakverschuiving naar andere overheidslagen of meetproblemen, lijken niet of nauwelijks van belang.

Sinds 2014 is de woningmarkt weer aangetrokken en is de economische groei opgebloeid tot 2% in 2015 en 2016. Dit heeft nog niet tot veel extra gemeente-investeringen geleid. Dit kan komen door een breed scala aan factoren, zoals een ruime voorraad bouwrijpe grond, afspraken met provincies over een beperkt aantal nieuw te bouwen woningen, verschuiving naar binnenstedelijk bouwen met veel private grondeigenaren en aanpassing van bestemmingsplannen kost tijd.

Een aantal van deze factoren, zoals dat aanpassing van bestemmingsplannen tijd kost, suggereren dat de gemeente-investeringen met een paar jaar vertraging zullen aantrekken in reactie op het herstel van de vastgoedmarkt en de economische groei. Maar andere factoren, zoals verschuiving naar binnenstedelijk bouwen met veel private grondeigenaren en daardoor een beperktere rol voor gemeente-investeringen, suggereren dat deze toename veel minder sterk zal zijn.

Wat zijn de verschillen tussen gemeenten?

Tussen de ongeveer 400 individuele gemeenten zijn grote verschillen qua niveau en ontwikkeling van de investeringen. Zo was in 2009 de investering per inwoner in een mediane gemeente ruim 400 euro, maar hadden 10 gemeenten 2 tot 5 maal zoveel investeringen per inwoner. Hoewel in de meeste gemeenten de investeringen vanaf 2009 zijn gedaald, zijn ze in sommige gemeenten, zoals Groningen, juist fors gestegen.

Verschillen in omstandigheden kunnen leiden tot verschillen in investeringen tussen gemeenten. Zo is in veel Nederlandse gemeenten het aantal inwoners en aantal woningen gestegen; door de crisis op de vastgoedmarkt is de toename van het aantal nieuwbouwwoningen in deze gemeenten verminderd. Maar in een aantal andere gemeenten is het bevolkingsaantal stabiel gebleven of zelfs verminderd en werden al voor de crisis op de vastgoedmarkt weinig nieuwe woningen gebouwd. Een ander voorbeeld is de binnenstedelijke problematiek. Voor een aantal gemeenten is investeren in de herinrichting van de binnenstad dominant, bijvoorbeeld voor steden met nog veel industrie in de binnenstad of de herontwikkeling van (vrijgekomen) locaties zoals Hengelo. Maar voor meer kleine en landelijk gelegen gemeenten speelt dit in het geheel niet.

Ontwikkeling vanuit historisch en internationaal perspectief

De gemeente-investeringen zijn in 2016 in vergelijking met 2009 sterk gedaald, maar waren de jaren daarvoor sterk gestegen (zie figuur 0.1). Als percentage bbp zijn de gemeente-investeringen in 2016 iets lager dan in 1995. De stijging in de periode 1995-2009 kan samenhangen met extra rijksbijdragen, maar niet met het aantal nieuwbouwwoningen: die zijn in deze periode niet sterk gestegen maar juist met ruim 10% gedaald.

Voor een langer historisch perspectief op de Nederlandse gemeente-investeringen zijn statistische gegevens niet beschikbaar. Gegevens over de investeringen van de totale lokale overheid, met niet alleen gemeenten maar met bijvoorbeeld ook de

gemeenschappelijke regelingen en provincies, zijn een redelijk alternatief. Ook voor de totale lokale overheid geldt dat de investeringen in 2016 ongeveer weer terug waren op het niveau van 1995. Verder terugkijkend in de Nederlandse geschiedenis was echter wel altijd sprake van een fors hoger investeringsniveau: in 1970 was het als aandeel in bbp bijvoorbeeld 70% hoger.

De stijging van de investeringen van de lokale overheid in de periode 1995-2009 en de daling daarna is ook zichtbaar in veel andere EU- en OESO-landen. Echter, in diverse Scandinavische landen is niet sprake van een daling vanaf 2009; dit zou te maken kunnen hebben met de geheel andere financiering van de lokale overheid of met de relatief lage overheidsschuld. Opvallend aan de rijksbijdragen voor gemeenten in Denemarken is dat deze bewust anticyclisch zijn (Martens en Zeilstra, 2015). In de periode 2010-2015 zijn de gemeente-investeringen in Nederland procyclisch geweest, maar in de jaren daarvoor vaak niet. Of de Nederlandse gemeente-investeringen te laag zijn of te procyclisch, en wat hierbij de verschillende beleidsopties zijn, valt buiten dit onderzoek.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding.....	8
2 Kenmerken van de veranderingen	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Verandering in de samenstelling van investeringen.....	12
2.3 Veranderingen in investeringstaken	13
2.4 Verschillen tussen gemeenten.....	15
3 Oorzaken van de veranderingen	18
3.1 Inleiding.....	18
3.2 De vastgoedmarkt.....	21
3.3 Rijksbijdragen	28
3.4 Verschuiving van taken	33
3.5 Andere oorzaken.....	34
4 Conclusies	36
Literatuur	40
Bijlage A: Financieel-administratief begrippenkader	44
Bijlage B: Macro-economisch begrippenkader	47
Bijlage C: Definitie en meting van gemeente-investeringen.....	50
Bijlage D: Historisch perspectief.....	55
Bijlage E: Internationaal perspectief.....	58
Bijlage F: Interviews met zes gemeenten.....	59
Bijlage G. Kerncijfers over gemeente-investeringen en macro-economie.....	62

1 Inleiding¹

Onderzoeksvraag

De investeringen van gemeenten zijn de grootste en meest volatiele component van de overheidsinvesteringen. In de periode van 1995-2009 stegen de investeringen van gemeenten van 1,2% bbp naar 1,6% bbp, terwijl die daarna daalden tot 1,0% bbp in 2016 (zie tabel 1.1 en figuur 1.1). Dit betekent ten opzichte van de algemene economische ontwikkeling eerst een stijging van 30% en vervolgens een daling met 40%.² In dezelfde periode bleven de investeringen van de andere overheidslagen redelijk constant, ongeveer 2,5% bbp. Op verzoek van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën en van de VNG wordt in deze notitie onderzocht hoe de omvang en samenstelling van de gemeente-investeringen zijn veranderd in de loop van de tijd en wat hiervan de oorzaken zijn.

Tabel 1.1 Investeringen van gemeenten, 1995-2016

	1995	2009	2016	1995-2009	2009-2016
	Niveau			Relatieve mutatie	
Mld euro	3,8	10,1	7,4	1,63	-0,27
Per inwoner, dzd euro	0,2	0,6	0,4	1,46	-0,29
% bbp	1,2	1,6	1,0	0,39	-0,36

Bron: CBS Statline, overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid: inkomsten en uitgaven.

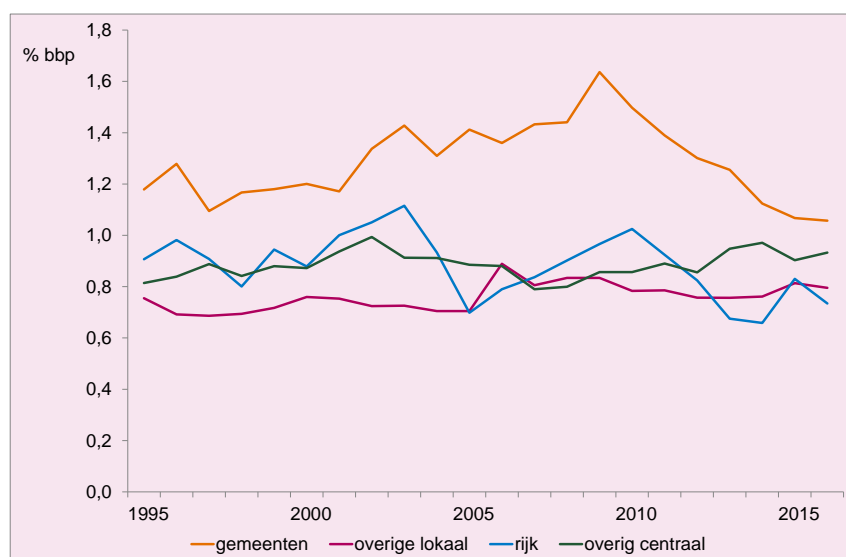
Investeringen van gemeenten betreffen vele soorten aankopen van duurzame goederen en diensten, zoals aankoop van een stadhuis of schoolgebouw, bouwrijp maken van grond, aanleg van wegen, pleinen, sportparken en speeltuintjes, aankoop van vervoermiddelen en aankoop van computers en software. Aankopen van grond en een opleiding of cursus voor medewerkers van de gemeente worden niet tot de

¹ In deze notitie zijn de opmerkingen en tekstsuggesties verwerkt van de Klankbordgroep en de zes geïnterviewde gemeenten. Leden van de klankbordgroep en geïnterviewde medewerkers van gemeenten zijn: Maarten Allers (COELO, Universiteit Groningen), Rob van der Holst (CBS), Jan van der Lei (VNG), Arslan Guçlu (ministerie van Binnenlandse Zaken), Jos Huisman en Bert van der Wees (ministerie van Financiën), Marianne Peper (gemeente Hengelo), Jan van Dijk (gemeente Zwolle), Peter van Tol, Wieke Teunis en Gerdine van Leeuwen (gemeente Rotterdam), Reinier van der Pol en Wouter Stapel (gemeente Lansingerland), Jan Verhagen en Harry Blanke (gemeente Den Haag), Theo Hiel en Marianne Verdaasdonk (gemeente Breda). Willie van Alst (gemeente Amsterdam) wordt bedankt voor zijn toelichting op de cijfers van de gemeente Amsterdam en Hielke Koppert (CBS) voor toelichting op de verwerking van IV3-gegevens in de Nationale rekeningen. Tot slot is ook dankbaar gebruik gemaakt van de opmerkingen van Sebastiaan Limbach (ministerie van Binnenlandse Zaken), Johannes Hers, Debby Lanser, Wim Suyker, Thomas Michielsen, Mark Kattenberg en Wouter Vermeulen (allen CPB) en Annemarie van der Zeeuw (Focus op tekst); Jeanette Verbruggen (CPB) was behulpzaam bij de grafieken en figuren. De inhoud van de notitie blijft echter de verantwoordelijkheid van de auteur en het CPB.

² Voor vergelijking in de tijd is het percentage van het bbp het meest betekenisvol, omdat hierbij wordt gecorrigeerd voor prijsstijging, groei van de bevolking en groei van de materiële welvaart per inwoner; deze laatste kan worden gezien als het resultaat van productiviteitsstijging en de verandering van de verhouding tussen de werkende bevolking en de totale bevolking. In deze notitie wordt op diverse plekken niet alleen vergeleken als percentage van het bbp, maar ook in mld euro's of dzd euro's per inwoner. Vergelijking in mld euro's is nuttig bij het bespreken van hoe het CBS de investeringen van gemeenten meet. Vergelijking in dzd euro's per inwoner is nuttig als de ontwikkeling van investeringen van gemeenten met verschillend aantal inwoners worden vergeleken.

investeringen van gemeenten gerekend. Dit geldt ook voor (investerings-)bijdragen aan culturele en welzijnsinstellingen, bijvoorbeeld theater, buurthuis of opvang voor daklozen. Ook wordt herwaardering van bezittingen, zoals een gebouw, niet als (des)investering meegeteld. De achterliggende definitie van investeringen is gebaseerd op de internationale richtlijnen van Nationale rekeningen.³ De investeringen van gemeenten zijn ook exclusief die van gemeenschappelijke regelingen van gemeenten; deze presenteert het CBS als deel van de investeringen van de overige lokale overheid, net als de investeringen van waterschappen en provincies.⁴

Figuur 1.1 Investeringen van gemeenten en andere delen van de overheid⁵ als percentage van het bbp, 1995-2016



Bron: CBS Statline, overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid: inkomsten en uitgaven.

Relevantie van het onderzoek

In diverse onderzoeksrapporten benadrukt de OESO (bijvoorbeeld OESO, 2013) het belang van lokale overheidsinvesteringen voor economische groei en welvaart op de lange termijn. Ook worden diverse redenen genoemd waarom de lokale investeringen misschien zijn achtergebleven. Zo kan decentralisatie in combinatie met bezuinigingen van de federale of rijksoverheid en onvoldoende eigen belastingmiddelen, mede door de financiële crisis, hebben geleid tot een drastische verslechtering van de financiële positie van de lokale overheid. Ook kunnen lokale investeringen achterblijven door coördinatieproblemen tussen overheidslagen (wie doet wat en wie moet betalen?), complexe regelgeving en aanbestedingsprocedures of gebrek aan technische kennis op lokaal niveau.

³ Voor de Europese richtlijnen, zie EU (2010).

⁴ De investeringen van de totale lokale overheid zijn gelijk aan de investeringen van gemeenten plus die van de overige lokale overheid; de overige lokale overheid bestaat niet alleen uit gemeenschappelijke regelingen, provincies en waterschappen, maar ook uit scholen en diverse non-profit-stichtingen, zoals centra voor daklozen. De investeringen van de totale lokale overheid worden in Figuur 0.1 weergegeven.

⁵ De overige centrale overheid bestaat onder andere uit universiteiten, hogescholen en ProRail.

In de nieuwe langetermijngroei-agenda van de EU (EU, 2018; Brutscher en Kappeler, 2018) wordt ook het belang van voldoende lokale publieke investeringen benadrukt. Volgens een representatieve enquête van de EIB onder 550 Europese gemeenten (EIB, 2017) wordt vooral te weinig geïnvesteerd op het gebied van transport, ICT en sociale woningbouw. Deze onderinvestering in lokale publieke infrastructuur is volgens respondenten in Italië, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland groot en een serieus knelpunt voor toekomstige economische groei en welvaart. Daarentegen is de onderinvestering volgens deze enquête in de Scandinavische landen, Frankrijk en de Benelux veel minder groot, maar nog wel aanwezig.

Dit onderzoeksrapport geeft een overzicht van de belangrijkste feiten over de Nederlandse gemeente-investeringen en een analyse van de oorzaken van de grote fluctuaties; hierbij wordt zowel gebruik gemaakt van het macro-economische begrippenkader van de Nationale rekeningen als het financieel-administratieve begrippenkader van gemeenten. Dit geeft een basis voor nationale en lokale beleidsdiscussies, kan helpen misverstanden over begrippen uit de weg te ruimen en is ook een uitvalsbasis voor nader onderzoek.

Directe beleidsimplicaties kunnen op basis van dit onderzoek niet worden afgeleid. Zoals de OECD en de EU benadrukken, zijn investeringen van gemeenten belangrijk voor de nationale en lokale concurrentiekracht en leefbaarheid.⁶ De optimale omvang, samenstelling en timing van deze investeringen is echter niet eenvoudig vast te stellen en is ook deels een politieke keuze met aparte afwegingen op lokaal en nationaal niveau. Ook zijn diverse keuzes mogelijk om dergelijke extra investeringen publiek of privaat te financieren en organiseren. Dit valt allemaal buiten dit onderzoek.

Opzet van de notitie

Hoofdstuk 2 beschrijft hoe de gemeente-investeringen zijn veranderd sinds 2009. Aan de orde komen de verandering van de samenstelling van investeringen, verschillen tussen gemeenten en veranderingen in taken of wijze van uitvoering. Dit overzicht van kenmerken van de veranderingen in gemeente-investeringen geeft aanknopingspunten over de oorzaken van de daling van gemeente-investeringen sinds 2009, bijvoorbeeld over in hoeverre deze daling geconcentreerd is bij de bouwgrondexploitatie, bij enkele gemeenten of in enkele specifieke jaren.

In hoofdstuk 3 bekijken we in hoeverre achterliggende factoren, zoals inzakken van de vastgoedmarkt en bezuinigingen op rijksbijdragen, een verklaring bieden voor de daling sinds 2009. Op basis van cijfers over inkomsten en uitgaven van gemeenten, cijfers over baten en lasten van gemeenten, cijfers over de markt voor woningen en

⁶ Voor een algemene toelichting hierop, zie Groot et al. (2010), Vermeulen (2013) en Zwaneveld en Delgado (2015). Dit wordt voor de 50 grootste gemeenten van Nederland nader uitgewerkt en toegelicht in de Atlas voor gemeenten (2018); hierbij worden 50 indicatoren onderscheiden. Voor een uitwerking voor regionaal en lokaal openbaar vervoerbeleid, zie Verrips en Hoen (2015), hoofdstuk 6. Voor een uitwerking van de concurrentiekracht van de verschillende Nederlandse regio's, zie Raspe en Van den Berge (2017).

bedrijfsgebouwen en interviews met zes gemeenten wordt gekeken welke factoren een verklaring kunnen bieden voor de daling van het totaal van de gemeente investeringen en voor die van individuele gemeenten. Ook wordt rekening gehouden met de gemeentelijke begrotingsnorm van een structureel sluitend saldo van baten en lasten.

De interviews met zes gemeenten zijn een kleine en niet-representatieve steekproef. Deze interviews kunnen geen harde statistische onderbouwing geven, maar laten het verhaal achter de cijfers zien. Ze zijn een kwalitatieve toets op de cijfermatige analyse en geven een indruk van de heterogeniteit in de omstandigheden en het gedrag van gemeenten.

Hoofdstuk 4 concludeert; ook geven we diverse suggesties voor vervolgonderzoek.

De bijlagen bieden een nadere toelichting en diverse soorten achtergrondinformatie. In de eerste twee bijlagen worden de beide begrippenkaders kort uitgelegd: eerst het financieel-administratieve begrippenkader van de jaarrekening en begroting van gemeenten en daarna het macro-economische begrippenkader van de Nationale rekeningen. In de derde bijlage wordt toegelicht hoe het CBS de gemeente-investeringen meet op basis van cijfers aangeleverd door gemeenten. De volgende twee bijlagen schetsen een historisch en een internationaal perspectief. Tot slot wordt een toelichting op de interviews gegeven en wordt als cijfermatige onderbouwing een aantal kerncijfers over de gemeente-investeringen en de macro-economische ontwikkeling gepresenteerd.

2 Kenmerken van de veranderingen

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert cijfers over de veranderingen in de gemeente-investeringen.⁷ We bespreken eerst de veranderingen in de samenstelling van de investeringen in de periode 2009-2016 (paragraaf 2.2). Daarna onderzoeken we in hoeverre verandering van taken een verklaring biedt voor de daling van de gemeente-investeringen sinds 2009 (paragraaf 2.3). Tot slot komen de verschillen tussen gemeenten in deze periode aan bod (paragraaf 2.4).

⁷ De gemeente-investeringen zijn in de periode 1995-2009 sterk gestegen en daarna weer sterk gedaald; in percentage van het bbp zijn de investeringen van de gemeenten in 2016 ongeveer weer op het niveau van 1995. Een logische aanpak voor dit hoofdstuk zou daarom zijn om niet alleen naar de daling vanaf 2009 te kijken, maar ook naar de stijging in de eerdere periode. De data uit de informatie voor derden (lv3)-rapportage van gemeenten aan het CBS data zijn echter pas vanaf 2009 beschikbaar. Dit betekent dat voor de eerdere periode, van 1995-2009, geen vergelijkbare data beschikbaar zijn over de samenstelling van de investeringen en de verschillen tussen gemeenten.

2.2 Verandering in de samenstelling van investeringen

Cijfers over de verandering in de samenstelling van investeringen van gemeenten⁸ geven een indruk van de oorzaken van de sterke daling van de gemeente-investeringen: is deze daling geconcentreerd bij één of enkele soorten investeringen, en zo ja welke, of is deze veel meer verspreid?

Tabel 2.1 Samenstelling van de investeringen van gemeenten volgens de Iv3-data.

	2009	2016	2009-2016	2009-2016
	Mld euro		Relatieve mutatie	
Investerings (L.3.3.3)	9,1	5,6	-3,5	-0,38
Op balans	6,1	3,6	-2,5	-0,41
Bedrijfsgebouwen (A123)	1,8	0,8	-1,0	-0,56
GWW (A124)	1,6	1,1	-0,4	-0,25
Overig, o.a. vervoermiddelen, machines	2,7	1,7	-1,0	-0,37
Niet op balans	3,0	2,0	-1,0	-0,33
Bougrondexploitatie (830)	2,2	0,8	-1,4	-0,64
Overig	0,8	1,2	0,3	+0,38
Desinvesteringen (B.3.3.2)	2,1	0,6	-1,5	-0,71
Investerings gemeenten cf. Iv3 (= Investerings minus desinvesteringen)	7,0	5,0	-2,0	-0,28

Bron: Iv-3 data op CBS Website.

Bovenstaande tabel⁹ laat zien dat een belangrijk deel van de daling in de gemeente-investeringen betrekking heeft op de bouwgrondexploitatie: 1,4 mld euro; dit komt overeen met 0,2% bbp. Daarnaast zijn ook de investeringen in andere activa, zoals bedrijfsgebouwen, grond-, weg- en waterbouw en vervoermiddelen e.d., gedaald.¹⁰ Een deel van deze investeringen zijn ook complementair met nieuwbouw voor de vastgoedmarkt, zoals de aanleg van straten en pleinen. Hoe groot dit deel is, is echter niet goed te bepalen.

De cijfers in de tabel geven ook aan dat het aandeel van de investeringen dat niet op de balans was geactiveerd gedurende de hele periode redelijk stabiel is gebleven, ongeveer 30% van de aankopen van duurzame goederen en diensten. Het gaat hier

⁸ Het gaat hier om de investeringen volgens de definities van de Nationale rekeningen. Aan- en verkopen grond horen daar niet bij en deze blijven daarom hier buiten beschouwing.

⁹ In de tabel wordt niet alleen de ontwikkeling getoond voor de periode 2009-2016, maar ook voor 2004-2009. Voor de lasten naar functie is voor deze periode ook informatie beschikbaar. In de tabel over de samenstelling van de investeringen van gemeenten wordt gebruik gemaakt van Iv-3 data; deze zijn pas vanaf 2009 beschikbaar.

¹⁰ Een nadere detaillering naar type activa is niet zinnig. Zoals boven opgemerkt moeten gemeenten voor de Iv3-rapportage cijfers uit hun gemeentelijke boekhouding vertalen naar de Nationale-rekeningenbegrippen, zoals investeringen en onderliggende type activa. Deze gemeentelijke boekhoudingen zijn echter niet goed vergelijkbaar, vooral omdat gemeenten zelf mochten kiezen of ze investeringen met maatschappelijk nut activeren. Daarnaast zal over het algemeen gelden: hoe gedetailleerder de uitsplitsing naar type activa, des te minder betrouwbaar zijn de cijfers. Dit is ook zichtbaar voor de Iv3-cijfers van individuele gemeenten: door wisselende wijzen van rapporteren zijn deze op detailniveau in de tijd niet altijd consistent.

volgens de BBV-richtlijn in alle gevallen om investeringen in de openbare ruimte (maatschappelijk nut).¹¹

Opvallend is dat de desinvesteringen relatief sterk zijn gedaald, met wel 70%. Deze sterke daling van de verkoop van investeringsgoederen, zoals van bedrijfsgebouwen, heeft de daling van de (netto) gemeente-investeringen gematigd.

2.3 Veranderingen in investeringstaken

De lasten van gemeenten naar hoofdfunctie¹² geeft een overzicht van de taken van gemeenten en hun relatieve financieel belang.

Tabel 2.2 Lasten van gemeenten naar hoofdfunctie, 2004-2016, mld euro en relatieve mutatie

	2004	2009	2016	2004-2009	2009-2016
	Mld euro			Relatieve mutatie	
Algemeen bestuur	2,7	3,4	3,4	0,27	0,01
Openbare orde en veiligheid	1,1	1,8	1,8	0,57	0,05
Verkeer, vervoer en waterstaat	4,4	4,9	4,6	0,11	-0,04
Economische zaken	0,7	1,4	1,0	1,20	-0,30
Onderwijs	5,6	3,8	2,9	-0,32	-0,24
Cultuur en recreatie	4,3	5,3	5,0	0,25	-0,07
Soc. voorz. en maatschappelijke dienstverlening	12,4	17,1	23,8	0,38	0,40
Volksgezondheid en milieu	4,4	5,2	4,9	0,19	-0,06
Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting	8,6	11,4	7,2	0,33	-0,37
Totaal lasten (excl. financiering en mutatie reserves)	44,0	54,3	54,7	0,23	0,01
w.v. exclusief sociale voorziening en maatschappelijke dienstverlening	31,6	37,2	30,9	0,18	-0,17
Bbp	524	618	703	0,18	0,14

Bron: CBS Statline, Overheid volgens overheidsadministratie, Financiën gemeenten, Gemeenterekeningen baten en lasten naar regio en grootteklasse.

Bovenstaande tabel laat zien dat bij de lasten Sociale voorziening en maatschappelijke dienstverlening duidelijk de belangrijkste hoofdfunctie van gemeenten is. Door de decentralisatie van de zorgtaken in 2015 is dit toegenomen tot 44% van alle lasten. Andere relatief grote hoofdfuncties zijn Verkeer en vervoer, Onderwijs, Volksgezondheid en milieu en Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

¹¹ Voor een nadere toelichting, zie bijlage A.

¹² Gemeenten mogen hun lasten en baten in de jaarrekening en begroting zelf indelen naar beleidsprogramma's (zie bijlage A); deze cijfers zijn daarom niet vergelijkbaar voor gemeenten en ook kunnen geen totalen per beleidsprogramma voor alle gemeenten worden bepaald. Voor statistische doeleinden in het kader van de Iv3-rapportage aan het CBS moeten gemeenten echter ook hun baten en lasten in hun rapportage indelen naar een gestandaardiseerde set van functies.

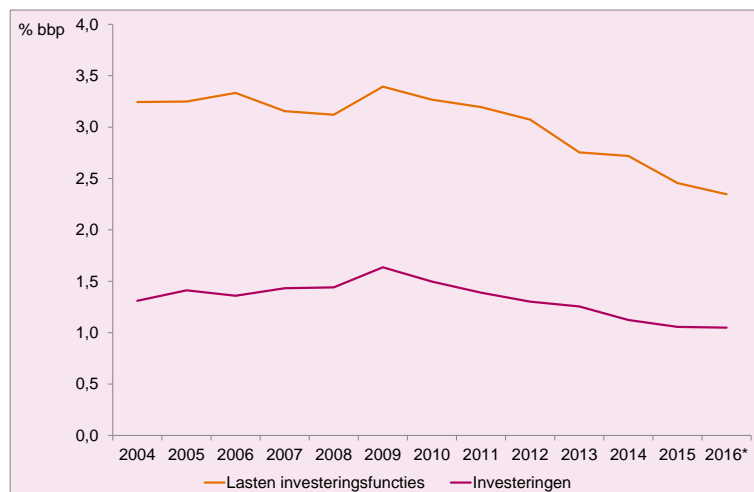
Bij een deel van deze hoofdfuncties of een onderdeel daarvan zijn investeringen belangrijk en zijn de afschrijvingen hierop onderdeel van de lasten. Dit zijn bijvoorbeeld de (hoofd-)functies Verkeer, vervoer en waterstaat, Onderwijshuisvesting, Riolering en Bouwgrondexploitatie (zie tabel 2.3). Bij andere hoofdfuncties kunnen ook investeringen voorkomen, bijvoorbeeld investeringen in bedrijfsruimten en het stadhuis, maar deze zullen over het algemeen veel minder belangrijk zijn. Wat kan deze informatie over lasten naar (investerings-)functies ons vertellen over de investeringen van gemeenten?

Tabel 2.3 Investeringsfuncties van gemeenten en investeringen, 2004-2016, mld euro en relatieve mutaties

	2004	2009	2016	2004-2009	2009-2016
	Mld euro		Relatieve mutatie		
Verkeer, vervoer en waterstaat	4,4	4,9	4,6	0,11	-0,04
Onderwijshuisvesting	1,1	1,3	1,4	0,19	0,02
Afvalverwijdering en –verwerking	1,9	2,1	1,8	0,12	-0,14
Riolering	1,1	1,3	1,5	0,20	0,15
Bouwgrondexploitatie	5,7	8,3	4,9	0,46	-0,41
Overig ruimtelijke ordening en huisvesting	2,9	3,1	2,3	0,06	-0,26
Totaal lasten investeringsfuncties	17,0	21,0	16,5	0,23	-0,21
Investeringen (cf. Nationale rekeningen)	6,9	10,1	7,4	0,47	-0,27
Bbp	524	618	703	0,18	0,14
	% bbp				
Totaal lasten investeringsfuncties	3,2	3,4	2,3	0,05	-0,31
Investeringen (cf. Nationale rekeningen)	1,3	1,6	1,0	0,25	-0,36

Bron: CBS Statline, Overheid volgens overheidsadministratie, Financiën gemeenten, Gemeenterekeningen baten en lasten naar regio en grootteklasse.

Figuur 2.1 Lasten van de investeringsfuncties van gemeenten versus de investeringen van gemeenten, 2004-2016, % bbp.



Bovenstaande grafiek (figuur 2.1) laat zien dat het verloop van de lasten van de investeringsfuncties vanaf 2004 duidelijk samenhangt met het verloop van de gemeente-investeringen.¹³ Zo zijn vanaf 2009 de investeringen met 27%¹⁴ gedaald en de lasten van investeringsfuncties met 21%.

Bij de investeringsfuncties zijn vooral Bouwgrondexploitatie en Overige ruimtelijke ordening en huisvesting sterk gedaald, met respectievelijk 41% en 26%. Daarentegen zijn de lasten bij Verkeer, vervoer en waterstaat en Onderwijshuisvesting niet gedaald en zijn de lasten voor Riolering zelfs gestegen. De daling van de investeringen van gemeenten vanaf 2009 vindt dus plaats bij Bouwgrondexploitatie en Overige ruimtelijke ordening en huisvesting, maar niet bij de aanleg van wegen (Verkeer, vervoer en waterstaat), scholen of riolering.

De bovenstaande tabel laat ook de ontwikkeling zien in de periode 2004-2009; deze is geheel anders dan die vanaf 2009. In deze eerdere periode zijn de lasten bij de Bouwgrondexploitatie juist sterk gestegen (46%) en daarnaast ook Onderwijshuisvesting (19%) en Riolering (20%). Bouwgrondexploitatie is dus relatief volatiel en gegeven de omvang een belangrijke verklaring van veranderingen in de gemeentelijke investeringen in de periode 2004-2016.

2.4 Verschillen tussen gemeenten

De omvang en het verloop in de tijd van investeringen kunnen sterk verschillen tussen gemeenten. Hoe zat dit in de periode 2009-2016? We kijken hier naar vanuit twee verschillende perspectieven:

- Ontwikkeling van de tien grootste investeerders; hierbij is uitgegaan van de omvang van de investeringen in 2009;
- De gemeente-investeringen per inwoner in de periode 2009-2016.

Onderstaande tabel laat de ontwikkeling zien van de tien grootste gemeentelijke investeerders. Zoals bijlage C vermeldt, zijn deze voor Amsterdam en Arnhem niet betrouwbaar. Als we deze beide gemeenten weglaten, zien we de heterogeniteit in de resterende acht gemeenten: bij de grootste investeerders van 2009 zien we niet

¹³ Begripsmatig is de relatie redelijk complex. Ten eerste is een deel van de investeringen niet geactiveerd door gemeenten (ongeveer 30%, zie tabel 2.1) en zijn deze uitgaven zowel onderdeel van de investering conform Nationale rekeningen als onderdeel van de lasten. Ten tweede leiden de geactiveerde investeringen tot afschrijvingen die deel uitmaken van de lasten. Deze uitgaven zijn dus onderdeel van de investeringen conform Nationale rekeningen en leiden in latere jaren via afschrijvingen tot lasten. De reguliere afschrijvingen door gemeenten worden bepaald op basis van de historische aanschafwaarde van een activum en deze houden dus geen rekening met inflatie. Als, zoals bij de afschrijvingen in de Nationale rekeningen op basis van vervangingswaarde in plaats van historische aanschafwaarde, wel rekening wordt gehouden met inflatie zijn deze fors hoger; uitgaande van een levensduur van 40 jaar, lineair afschrijven en een inflatie van 2% per jaar worden de afschrijvingen bijvoorbeeld ongeveer verdubbeld. Tot slot bestaan de lasten niet alleen uit afschrijvingen en niet-geactiveerde investeringen, maar ook uit andere uitgaven, zoals beloning werknemers en aankopen niet-duurzame goederen en diensten.

¹⁴ Gecorrigeerd voor de meetproblemen met de cijfers van Amsterdam gaat het om 17%, zie bijlage C.

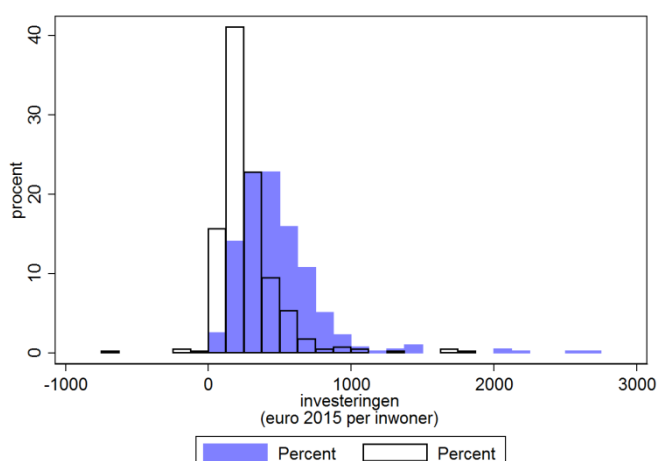
alleen grote gemeenten, zoals Rotterdam en Dan Haag, maar ook de middelgrote gemeente Westland. Ook de ontwikkeling in de tijd is zeer divers: bij een aantal gemeenten, zoals Rotterdam, Westland en Den Bosch is sprake van een duidelijke daling, maar de investeringen in Groningen zijn sterk gestegen en die van Den Haag en Utrecht zijn in 2009 en 2016 ongeveer op hetzelfde niveau.

Tabel 2.4 De ontwikkeling voor de 10 grootste gemeentelijke investeerders

		2009	2016	2009-2016	2009-2016
		Mld euro		Relatieve mutatie	
1	Amsterdam	1,40	0,76	-0,64	-0,46
2	Rotterdam	0,51	0,23	-0,27	-0,54
3	Den Haag	0,34	0,33	-0,01	-0,04
4	Arnhem	0,26	-0,11	-0,38	-1,43
5	Utrecht	0,14	0,13	-0,01	-0,09
6	Westland	0,13	0,02	-0,11	-0,81
7	Den Bosch	0,13	0,08	-0,04	-0,34
8	Eindhoven	0,11	0,13	0,03	0,24
9	Groningen	0,10	0,20	0,10	0,96
10	Apeldoorn	0,09	0,04	-0,06	-0,59
Top 10		3,21	1,81	-1,40	-0,44
Overig top 33		1,42	1,00	-0,42	-0,30
Overig NL		4,49	2,78	-1,70	-0,38
Nederland		9,12	5,59	-3,52	-0,39

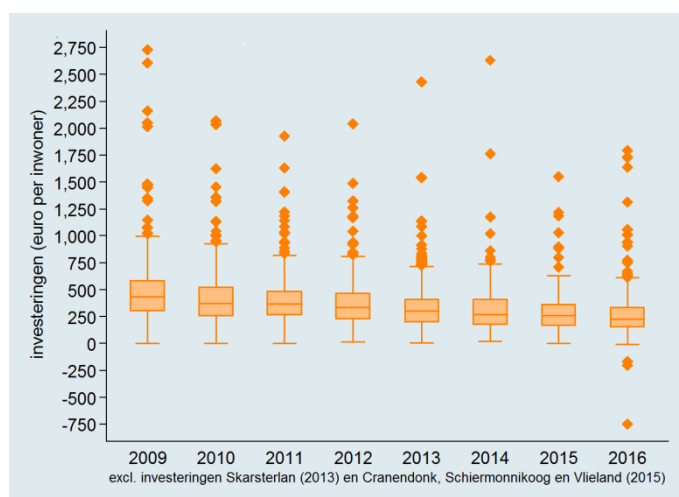
Bron: Iv3-data op CBS Website; PM cijfers Amsterdam 2009 en Arnhem 2016 niet betrouwbaar.

Figuur 2.2 Investeringen per inwoner voor alle 393 gemeenten, 2016 vergeleken met 2009, euro per inwoner (2009 donker/paars; 2016 licht en ongekleurde histogram; bron: Iv3-data, CBS website)



Bovenstaand histogram (figuur 2.2) vergelijkt de omvang van de investeringen van gemeenten per inwoner van 2016 met 2009. Het laat duidelijk zien dat de hele verdeling een stuk naar links is verschoven, dat wil zeggen gedaald is. De spreiding is ook afgenomen.

Figuur 2.3 Investeringen per inwoner voor alle gemeenten, 2009-2016, euro per inwoner (aankopen van duurzame goederen en diensten).



Bron: Iv3-data, CBS website.

Een uitgebreider beeld voor de hele periode 2009-2016 is te zien in bovenstaande figuur. De box in het midden geeft de waarden van het 25^{ste} tot het 75^{ste} percentiel; het streepje daar tussenin is de mediaan. De haken aan de bovenkant geven het 75^{ste} percentiel plus anderhalf maal de afstand tussen het 25^{ste} percentiel en het 75^{ste} percentiel weer. Het zelfde maar dan met een minteken geldt voor de haken aan de onderkant. Deze spreidingsmaatstaven zijn afkomstig van Tukey (1977). De overige punten geven de extremen weer die daar niet binnen passen. Van een paar gemeenten zijn voor een paar jaar geen waarnemingen in de figuur meegenomen; dit kwam door afwezigheid van een waarneming of doordat alleen de extremen tot 3 duizend euro per inwoner worden getoond om de figuur niet heel erg aan de bovenkant op te rekken. In Vlieland waren bijvoorbeeld in 2015 de investeringen 5 duizend euro per inwoner.

De bovenstaande figuur¹⁵ laat zien dat het mediane investeringsbedrag in 2009 434 euro per inwoner is en dat dit in 2016 is gedaald tot 227 euro; dit is bijna een halvering. Deze daling vindt geleidelijk plaats over de gehele periode; dit is niet alleen zichtbaar bij de mediaan, maar ook bij het 25^{ste} en 75^{ste} percentiel en bij de bovenste haak. Voor individuele gemeenten kan de ontwikkeling wel duidelijk afwijken van die volgens diverse percentielen; een gemeente kan namelijk in het ene jaar in de buurt

¹⁵ In de figuur is ook te zien dat in 2016 een paar gemeenten, zoals Arnhem, negatieve aankopen van duurzame goederen en diensten hebben opgegeven. Dit is echter per definitie een foutieve rapportage (zie ook bijlage C). Vandaar dat het CBS dit bij de raming van de gemeente-investeringen heeft aangepast.

van de mediaan zitten en het volgende jaar in het 25^{ste} of 75^{ste} percentiel. Volgens aanvullende analyse zijn er geen grote verschillen in ontwikkeling tussen gemeenten naar grootte, provincie of naar COROP-regio.

De figuur laat ook zien dat de spreiding in de tijd sterk afneemt: in 2009 staan de beide haken veel meer uit elkaar en is de box in het midden duidelijk groter dan in 2016. De spreiding per jaar kan ook groot zijn. In 2009 hebben bijvoorbeeld meer dan 10 gemeenten duizend tot 3 duizend euro aan investeringen per inwoner; dat is 2 tot 5 keer meer dan in de mediane gemeente en 4 tot 10 keer meer dan gemeenten in het 25^{ste} percentiel.

3 Oorzaken van de veranderingen

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 onderzochten we de veranderingen in de samenstelling van de gemeente-investeringen sinds 2009. In dit hoofdstuk kijken we in hoeverre achterliggende factoren, zoals inzakken van de vastgoedmarkt en bezuinigingen op rijksbijdragen, een verklaring bieden voor de daling sinds 2009 en de stijging in de periode daarvoor (1995-2009).

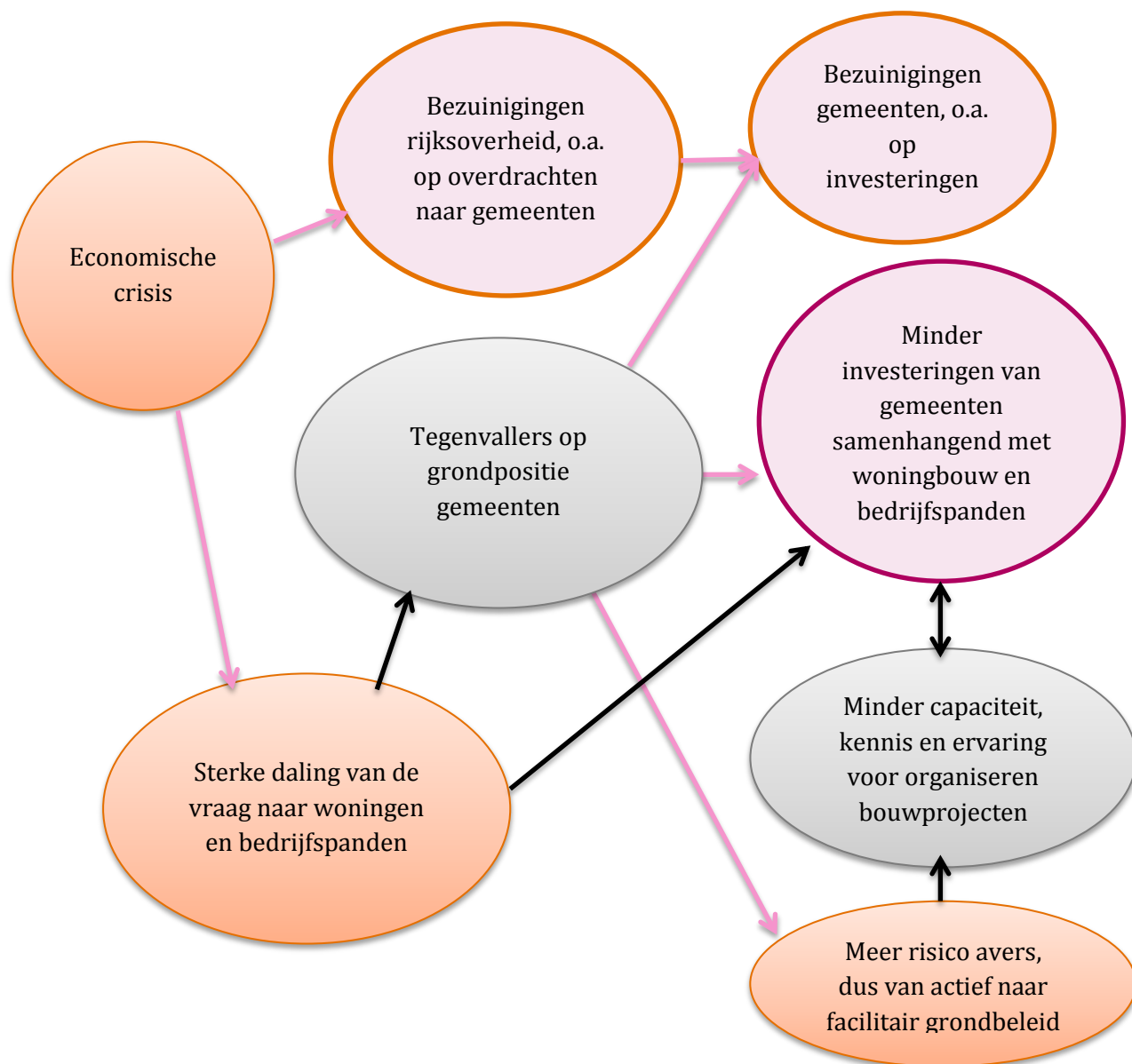
De relatie tussen de investeringen van gemeenten en de economische crisis via de vastgoedmarkt en rijksbijdragen kan met onderstaande figuur worden verduidelijkt.

Het mechanisme via de rijksbijdragen is als volgt. Onder invloed van de economische crisis verslechterde de financiële positie van de rijksoverheid en dit leidde tot bezuinigingen, waaronder op overdrachten naar gemeenten¹⁶. Door deze vermindering van de rijksbijdragen, de belangrijkste financieringsbron van gemeenten, zijn gemeenten gedwongen te bezuinigen¹⁷ omdat anders hun lasten niet meer in evenwicht zijn met hun baten (zie bijlage A).

¹⁶ Deze bezuinigen zijn niet alleen het gevolg van de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek waarbij het gemeentefonds meebeweegt met de ombuigingen en intensiveringen bij de uitgaven van diverse ministeries, maar ook van aanvullende specifieke bezuinigingen (zie Zeilstra en Martens, 2015).

¹⁷ Verhogen van belastingen of schuld is maar beperkt mogelijk (zie Allers en Steiner, 2013).

Figuur 3.1 Hoe kan de economische crisis tot minder gemeente-investeringen leiden?



De relatie via de woningmarkt en de markt voor bedrijfspanden is het andere kanaal; eigenlijk gaat het hier om een aantal duidelijk verschillende en opeenvolgende mechanismen. Onder invloed van de economische crisis is de vraag naar woningen en bedrijfspanden sterk gedaald en daarmee de vraag naar aantal nieuwbouwwoningen en nieuwe bedrijfspanden. Dit kan invloed hebben op de gemeente-investeringen die hiermee direct samenhangen, zoals het bouwrijp maken van grond en de aanleg van publieke voorzieningen zoals straten, pleinen, scholen en sportparken. Dit is het eerste mechanisme.

Ten tweede heeft de sterk gedaalde vraag op de woningmarkt en markt voor bedrijfspanden tot forse tegenvallers op de grondexploitatie van gemeenten geleid. Dit verslechtert de financiële positie van gemeenten en kan op deze manier indirect bezuinigingen bij de gemeente veroorzaken, waaronder op investeringen.

Ten derde kunnen de tegenvallers op de grondexploitatie gemeenten meer risico-avers hebben gemaakt; hierdoor switchen zij misschien van actief naar facilitair grondbeleid. Dit laatste leidt tot een beperktere rol van gemeente-investeringen: de grond is dan in eigendom van private partijen, zoals een vastgoedontwikkelaar, en het bouwrijp maken van grond wordt dan niet gedaan door de gemeente. Ten vierde kunnen de sterk verminderde investeringen van gemeenten direct samenhangend met woningbouw en bedrijfspanden in combinatie met de noodzaak tot bezuinigen ook tot minder capaciteit in de ambtelijke organisatie voor het plannen en organiseren van bouwprojecten hebben gezorgd. Dit laatste maakt het weer moeilijker om bij een aantrekkende vraag op de woningmarkt en markt voor bedrijfspanden de gemeentelijke investeringen hierop aan te passen.

In de volgende paragraaf bespreken we eerst de relatie van gemeente-investeringen met rijksbijdragen, de veruit grootste financieringsbron voor gemeenten. Vervolgens gaan we in op de relatie met de woningmarkt en de markt voor bedrijfspanden. Tot slot wordt gekeken in hoeverre nog andere factoren een verklaring kunnen bieden voor de daling van de gemeente-investeringen sinds 2009 en de sterke stijging in de periode daarvoor.

Samenhang en causaliteit

Bij de analyse van deze verschillende oorzaken voor de daling van de gemeente-investeringen, en de sterke stijging in de periode daarvoor, worden in dit hoofdstuk verschillende soorten cijfers, methoden en redeneringen gebruikt. Meestal gaat het om een globale toets op de plausibiliteit van een oorzaak-gevolgrelatie in termen van teken, omvang en timing voor het totaal van de gemeenten. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de gemeentelijke begrotingsnorm van een structureel sluitend saldo van baten en lasten. Dit betekent in de praktijk dat gemeenten grote financiële tegenvallers meestal moeten opvangen door de uitgaven, waaronder de investeringen, te beperken.

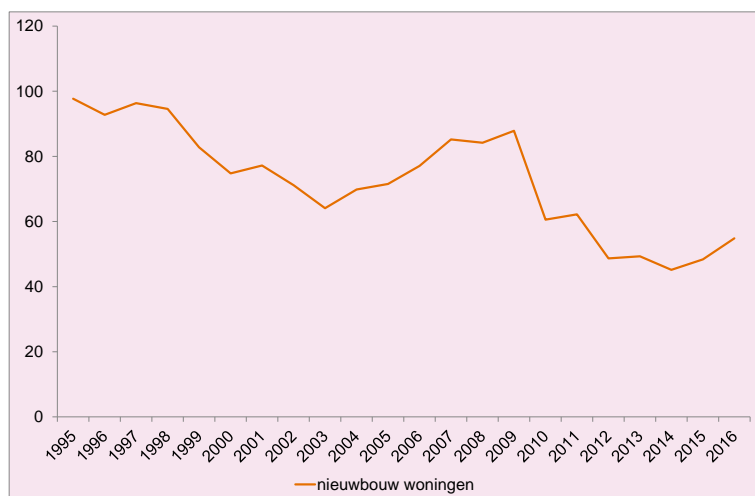
Idealiter worden al deze relaties getoetst en geschat op basis van een econometrische analyse. Dit vereist echter grote positieve of negatieve schokken waarbij een deel van de gemeenten wel wordt getroffen (of wordt bevoordeeld) en een ander, redelijk vergelijkbaar deel, niet of duidelijk later. Zowel bij de algemene uitkering van het rijk als bij de economische crisis en de sterke daling van de vraag op de woningmarkt en de markt voor bedrijfspanden werden alle gemeenten echter ongeveer tegelijkertijd getroffen. Dit betekent dat een kwantitatieve econometrische onderbouwing van de relatie van deze factoren met de gemeente-investeringen niet goed mogelijk is.

3.2 De vastgoedmarkt

In deze paragraaf kijken we in hoeverre de ontwikkeling van de gemeente-investeringen kan worden verklaard uit ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Gemeenten investeren niet zelf in woningen en bedrijfspanden, maar investeren wel in de voorbereidende infrastructuur zoals de bouwgrond en de infrastructuur daarop.

Uit het vorige hoofdstuk bleek dat vooral de gemeente-investeringen in de bouwgrondexploitatie vanaf 2009 sterk zijn gedaald (zie paragraaf 2.2). Hetzelfde geldt voor de lasten voor de functies bouwgrondexploitatie en overige ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (zie paragraaf 2.3). Deze bouwgrondexploitatie heeft vooral betrekking op het bouwrijp maken van grond voor de woningbouw en bedrijfsgebouwen. Maar ook andere investeringen van gemeenten hangen nauw samen met de bouw voor woningen en bedrijfsgebouwen, zoals de aanleg van straten, pleinen, parken, sporthallen en scholen.

Figuur 3.2 Aantal nieuwbouwwoningen, dzd, 1995-2017



Bron: CBS Statline, Voorraad woningen; standen en mutaties vanaf 1921, nieuwbouw

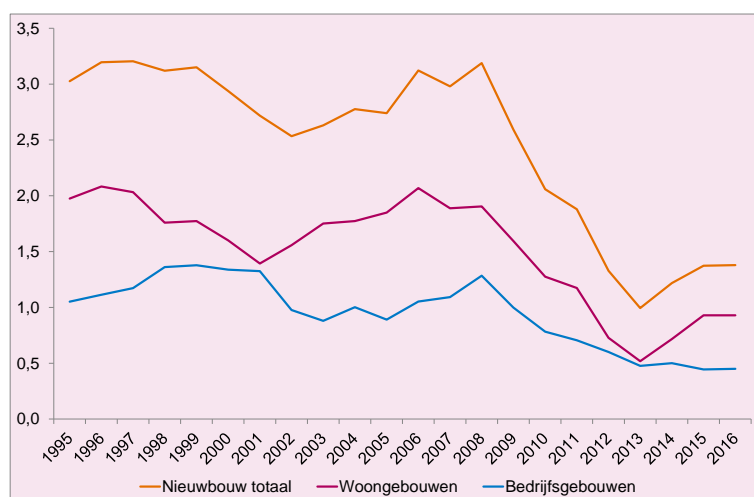
Bovenstaande figuur laat zien dat het aantal nieuwbouw woningen sinds 2009 is gehalveerd: van 88 duizend in 2009 naar 45 duizend in 2014. Inmiddels is het aantal nieuwbouwwoningen weer toegenomen tot 63 duizend in 2017; ten opzichte van 2009 is dit nog steeds een afname van 30%. Deze daling komt redelijk overeen met de daling van de gemeente-investeringen.

Als we echter kijken naar de periode 1995-2009 zien we niet een dergelijke overeenkomst: het aantal woningen daalt met ruim 10%, terwijl de gemeente-investeringen als percentage van het bbp sterk stijgen. In de periode 2003-2009 is wel sprake van een sterke stijging van het aantal nieuwbouwwoningen en de gemeente-investeringen, maar in de periode daarvoor (1995-2003) daalt het aantal nieuwbouwwoningen sterk, terwijl de gemeente-investeringen stabiel blijven.

Op basis hiervan kunnen we concluderen dat in de perioden 2003-2009 en 2009-2014 het verloop van het aantal nieuwbouwwoningen redelijk overeenkomt met dat in de gemeente-investeringen. In de periode daarvoor (1995-2003) en vanaf 2014 is dit echter duidelijk niet zo.

De nieuwbouw bestaat echter niet alleen uit woningen, maar ook uit bedrijfsgebouwen. Onderstaande grafiek laat de nieuwbouwwaarde van bouwvergunningen als percentage van het bbp zien vanaf 1995; hierbij worden niet alleen woningen maar ook bedrijfsgebouwen getoond. De totale waarde van de bouwvergunningen laat net als het totaal van de gemeente-investeringen een sterke stijging zien in de periode 2003-2009 en een sterke daling in de periode 2009-2013; vanaf 2013 is de waarde van bouwvergunning echter weer duidelijk gestegen; dit kan de relatief sterke stijging van de huizenprijzen ten opzichte van de prijs bbp weerspiegelen (zie figuur 3.3).

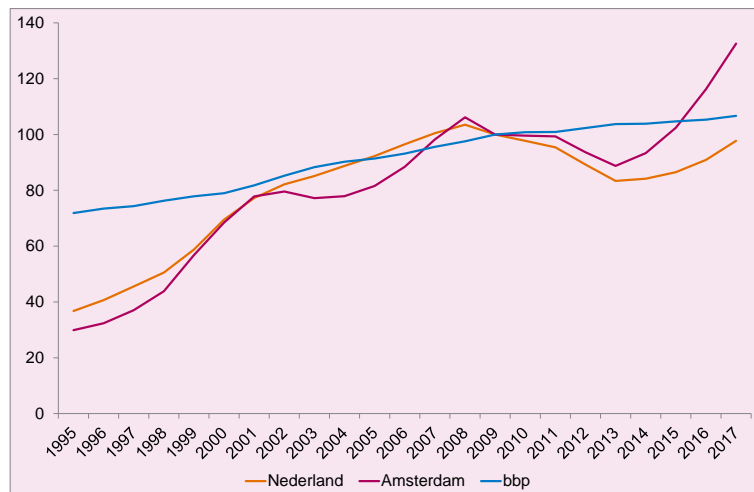
Figuur 3.3 Bouwvergunningen, 1995-2016, % bbp



Bron: CBS Statline, bouwvergunningen, waarde en soort gebouw per COROP-gebied.

De bovenstaande grafiek laat ook zien dat in de periode 1995-2003 de waarde van de bouwvergunningen voor bedrijfspanden sterk zijn gestegen, terwijl die van woningen daalde. Dit zou een verklaring kunnen zijn waarom in deze periode de ontwikkeling van nieuwbouwwoningen geen goede indicator was voor het verloop van de gemeente-investeringen.

Figuur 3.4 Prijzen eengezinswoningen en prijsstijging bbp, 1995-2017, 2009 = 100



Bron: CBS Statline, bestaande koopwoningen, regio, verkoopprijzenindex, eengezinswoningen.

Opvallend aan bovenstaande analyse is dat -in tegenstelling tot de gemeente-investeringen- het aantal nieuwbouwwoningen vanaf 2014 sterk is toegenomen. Ook is de economische groei opgebloeid tot 2% in 2015 en 2016 en 3% in 2017 en zijn de huizenprijzen ten opzichte van 2013 duidelijk gestegen: 4% in 2015, 9% in 2016 en 17% in 2017¹⁸; deze weerspiegelen een sterk toegenomen vraag naar woningen.¹⁹

Toch lijkt dit nog niet tot veel extra gemeente-investeringen te hebben geleid.²⁰ Dit kan komen door een breed scala aan factoren, zoals afspraken met provincies over een beperkt aantal nieuw te bouwen woningen, verschuiving naar binnenstedelijk bouwen met veel private grondeigenaren, minder actief grondbeleid van gemeenten, mismatch tussen bestaande plannen en realistische vraag naar woningen, aanpassing van bestemmingsplannen kost tijd en roept weerstand van omwonenden op, capaciteitsproblemen in de bouwsector en gebrek aan ambtelijke capaciteit.²¹ In een apart project over het woningaanbod in Nederland is het CPB dit aan het onderzoeken.²²

Nieuwbouw en verschillen tussen gemeenten

Cijfers over investeringen per gemeente zijn beschikbaar vanaf 2009. Deze kunnen worden gerelateerd aan cijfers over de nieuwbouw per gemeente. Op deze manier

¹⁸ Hier zijn de cijfers voor eengezinswoningen genomen, zie figuur 3.3.

¹⁹ Op korte termijn is de aanbodelasticiteit in Nederland zeer beperkt (zie Michielsen et al. 2017). Dit betekent dat fluctuaties in de vraag naar woningen tot uitdrukking komen in de prijsstijging. Deze vraag naar woningen wordt door vele factoren beïnvloed, zoals de algemene economische ontwikkeling, de rentetarieven en overheidsbeleid ten aanzien van lenen en fiscale aftrek van hypotheekrente.

²⁰ De meest recente CBS-cijfers over gemeente-investeringen hebben betrekking op 2016 en dit zijn nog zogenaamde voorlopige cijfers.

²¹ Volgens een recent onderzoek (Stecgroep, 2017) zullen gemeenten komende vijf jaar 50% minder investeren in bestaande bedrijventerreinen dan de vijf jaar daarvoor (= vanaf 2011). Dit komt volgens de respondenten van gemeenten doordat een deel van de herstructurering van bedrijventerreinen is afgerond en omdat bedrijventerreinen een lage prioriteit hebben bij politiek en bestuur. Ook wordt gebrek aan ambtelijke capaciteit vaak genoemd als reden voor de daling.

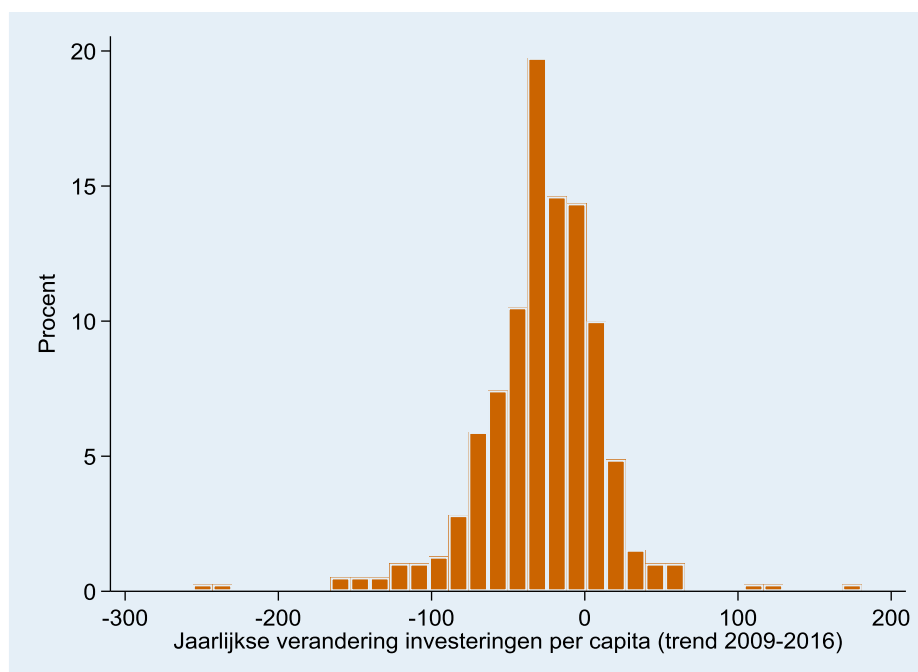
²² Een eerste resultaat van dit project is Michielsen, Groot en Maarseveen (2017).

kan statistisch worden onderzocht in hoeverre verschillen in het aantal nieuwbouwwoningen een verklaring bieden voor verschillen in investeringen tussen gemeenten en daarmee mogelijk ook voor de daling van de gemeente-investeringen vanaf 2009.

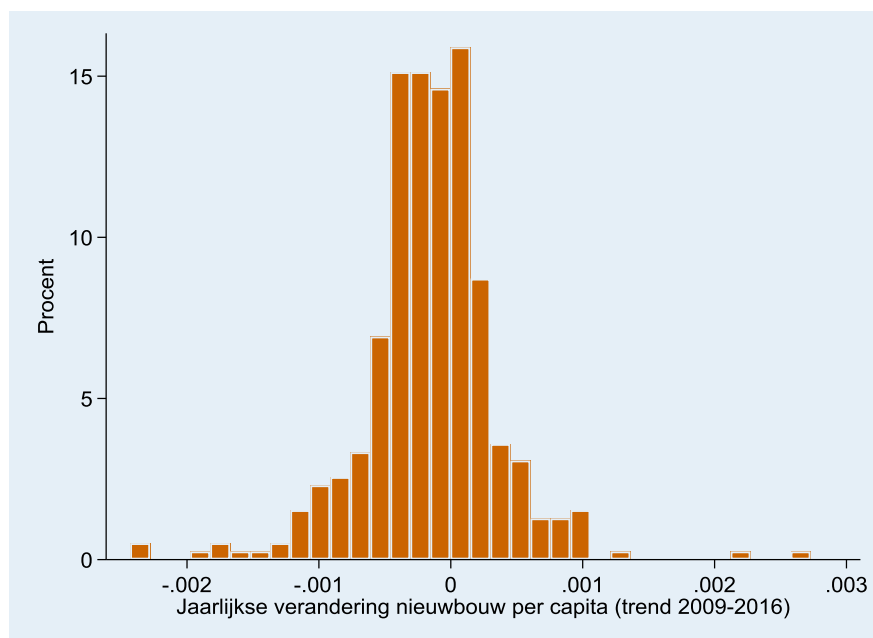
Onderstaande grafiek laat voor alle gemeenten de gemiddelde verandering zien in het aantal euro aan investeringen per inwoner in de periode 2009-2016. De grafiek geeft aan dat voor de meeste gemeenten de investeringen per inwoner in deze periode zijn gedaald, maar dat dit voor enkele gemeenten niet zo is. Dit is een grafiek die in veel opzichten lijkt op figuur 2.2, maar daar zijn de investeringen per inwoner per jaar weergegeven voor alle gemeenten.

Voor de nieuwbouwwoningen kunnen de periode 2009-2016 voor alle gemeenten een vergelijkbare figuur worden gemaakt. Deze figuur laat zien dat in de meeste gemeenten het aantal nieuwbouwwoningen per inwoner is gedaald, maar dat in een groot aantal gemeenten ook sprake is geweest van een beperkte groei per inwoner. De verandering in het aantal nieuwbouwwoningen kan een redelijke verklaring zijn voor de verschillen in de ontwikkelingen van de investeringen per gemeente.

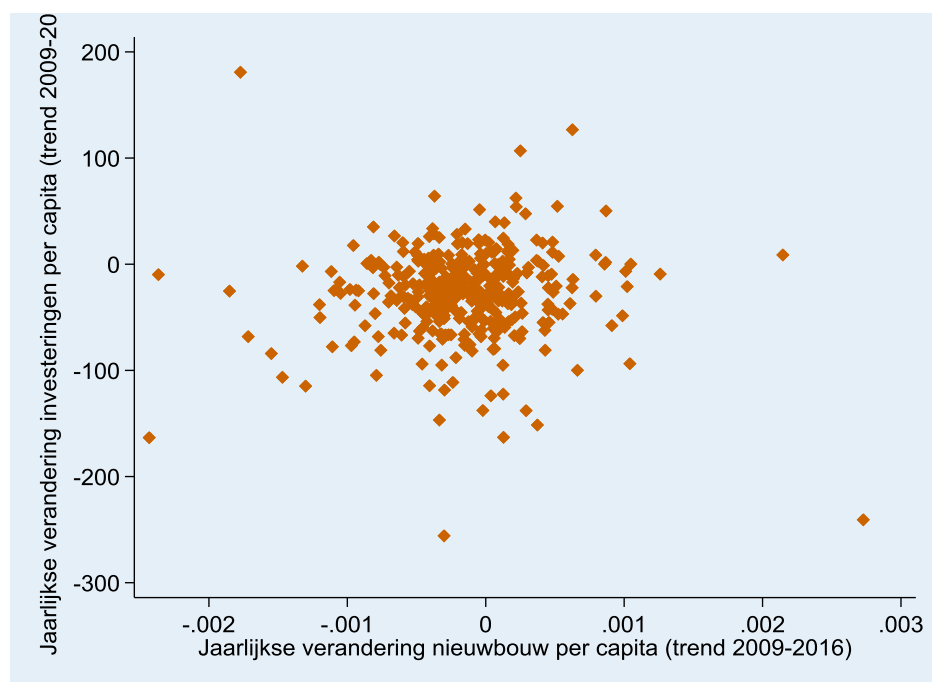
Figuur 3.5 Gemiddelde verandering in investeringen per inwoner in euro's in de periode 2009-2016 voor alle gemeenten.



Figuur 3.6 Gemiddelde jaarlijkse verandering in aantal nieuwbouwwoningen per inwoner in de periode 2009-2016 voor alle gemeenten.



Figuur 3.7 Scatterdiagram waarin de jaarlijkse verandering in investering per inwoner wordt vergeleken met die voor het aantal nieuwbouwwoningen per inwoner, 2009-2016

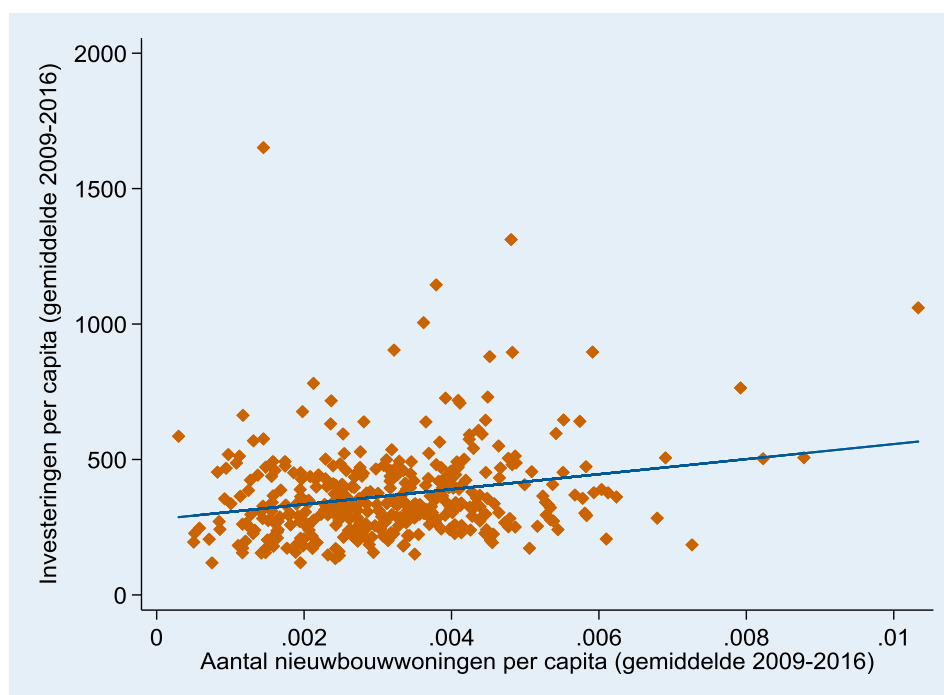


Bovenstaand scatterdiagram (figuur 3.7) met de jaarlijkse veranderingen laat echter zien dat een dergelijke eenduidige relatie niet bestaat. Kennelijk zijn nog diverse andere factoren van belang, zoals verschillen in vertraging in deze relatie. Het

bouwrijp maken van grond loopt bijvoorbeeld vóór op nieuwbouw, terwijl andere gemeente-investeringen tijdens of na de nieuwbouw worden gedaan, waarbij soms zelfs enkele jaren vertraging kan optreden.

Het tweede scatterdiagram (figuur 3.8) laat zien dat er wel een relatie is tussen de gemiddelde investeringen per inwoner in de periode 2009-2016 en het gemiddelde aantal nieuwbouwwoningen per inwoner in deze periode; deze relatie is ook statistisch significant. Ook is zichtbaar dat de verklaaringskracht hiervan beperkt is; kennelijk spelen andere factoren ook een grote rol.

Figuur 3.8 Scatterdiagram waarin de gemiddelde investering per inwoner wordt vergeleken met het gemiddelde het aantal nieuwbouwwoningen per inwoner, 2009-2016



Verschillen tussen gemeenten op basis van de interviews

De zes interviews geven een indruk van het belang van de diverse factoren en specifieke omstandigheden voor de relatie tussen gemeente-investeringen en de woningmarkt:

- Relatief belang van nieuwe woningen: Lansingerland is een VINEX-locatie waarin het aantal inwoners sterk is gegroeid, met 16% in de periode 2009-2016. In Lansingerland heeft het inzakken van de woningmarkt een grote invloed gehad op de gemeentelijke investeringen; dit betrof zowel minder vraag naar woningen als sterke verslechtering van de financiële positie door forse tegenvallers op de grondpositie. In de vijf andere gemeenten was het relatief belang van het bouwen van nieuwe woningen veel minder groot en daarmee ook de doorwerking van het inzakken van de woningmarkt. In Hengelo is de bevolking in de periode 2009-

2016 constant gebleven. Het belang van nieuwe woningen en daarmee ook het inzakken van de woningmarkt heeft daarom in Hengelo een beperktere invloed gehad op de gemeente-investeringen dan in Lansingerland.

- Binnenstedelijk bouwen: In Zwolle werden nieuwe woningen eerst vooral in het buitenstedelijk gebied gebouwd; hierbij had de gemeente Zwolle als grondeigenaar automatisch een grote rol. Nu is de woningbouw verschoven naar binnenstedelijk bouwen. Hierbij zijn veel meer particuliere eigenaren betrokken, zoals een ziekenhuis. Hierdoor zal de rol van de gemeente Zwolle als investeerder veel beperkter zijn (bijvoorbeeld niet nodig om landbouwgrond bouwrijp te maken). De problematiek van binnenstedelijk bouwen speelt ook in een aantal andere gemeenten sterk, zoals Hengelo.
- Provinciale afspraken over woningbouw: In Hengelo is conform afspraken met de provincie geen ruimte voor aanvullende nieuwe woningbouw. Maar inmiddels lijkt deze behoefte er wel weer te zijn. In Hengelo kunnen er nauwelijks nieuwe ontwikkelingen op gang komen doordat Hengelo conform de ladder voor duurzame verstedelijking al behoorlijk vol zit. Dat lokt geen nieuwe investeringen uit.

Tegenvallers op de grondexploitatie

Gemeenten kunnen door middel van hun grondbedrijf aanzienlijke inkomsten genereren door grond binnen hun gemeente bouwrijp te maken en te verkopen aan marktpartijen of door het afgeven van bouwvergunningen.²³ Het instorten van de woningmarkt en de markt voor bedrijfsgebouwen heeft tot forse tegenvallers op de grondpositie van gemeenten geleid. Vanaf 2010 tot en met 2013 worden deze tegenvallers geschat op gemiddeld ruim 1 mld euro per jaar (zie Ernst & Young en Fakton, 2015; Deloitte, 2013). Vooral gemeenten met grote ambities voor het grondbedrijf, zoals Apeldoorn, Tilburg en Rotterdam, worden het hardst getroffen door tegenvallende inkomsten (zie Kattenberg et al., 2017).

Tegenvallers op de grondexploitatie leiden tot een verslechtering van de financiële positie van gemeenten en kunnen direct of indirect tot een daling van de gemeente-investeringen leiden. Maar het kan ook tot daling van andere uitgaven leiden, zoals minder impliciete uitgaven via een korting op de grondprijs in ruil voor een afspraak over sociale woningbouw. De mate waarin tegenvallers op de grondexploitatie in de financiële positie van gemeenten doorwerken op gemeente-investeringen is daarom niet eenvoudig te bepalen. In recent onderzoek (Kattenberg et al., 2016) is geen significante relatie gevonden tussen tegenvallers op het grondbedrijf en investeringen in het fysieke domein. Maar misschien hangt dat samen met het endogene karakter van deze schok: gemeenten namen in veel gevallen pas verlies bij de grondexploitatie wanneer dit kon zonder de reservepositie al te veel in gevaar te brengen.

²³ Zie Raad voor de Financiële Verhoudingen (2015).

3.3 Rijksbijdragen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven van gemeenten als percentage van het bbp.²⁴ In 1995 worden omvang en samenstelling van deze inkomsten en uitgaven sterk beïnvloed door de afkoop van de subsidies aan woningcorporaties (4,9% bbp). Vandaar dat hier voor 1996 in plaats van 1995 als beginjaar is gekozen.

In 2016 waren de totale uitgaven van gemeenten 7,8% bbp. Eén van die uitgaven zijn de investeringen. In 2016 ging het om 13% van de totale uitgaven (1,0% bbp). Als percentage van het bbp zijn de gemeente-investeringen in de periode 1996-2009 met 28% gestegen, terwijl die vanaf 2009 met 36% zijn gedaald. Andere grote uitgaven van gemeenten zijn beloning werknemers (17%), aankopen niet-duurzame goederen en diensten (25%), uitkeringen (24%) en diverse andere overdrachten, zoals subsidies en bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen.

Tabel 3.1 Inkomsten en uitgaven van gemeenten, 1996-2016, % bbp.

	1996	2009	2016	1996-2009	2009-2016	1996-2009	2009-2016
	% bbp			Relatieve mutatie			
Inkomsten	9,1	7,9	7,8	-1,2	-0,1	-0,13	-0,01
Belastingen	0,8	0,7	0,8	0,0	0,1	-0,05	0,13
Verkopen	1,3	1,1	1,0	-0,2	-0,2	-0,15	-0,15
Ontvangen overdrachten	5,7	5,6	5,5	-0,1	0,0	-0,01	-0,01
inkomensoverdrachten	5,2	5,0	5,2	-0,2	0,2	-0,03	0,04
investeringsbijdragen	0,26	0,43	0,28	0,17	-0,15	0,64	-0,35
Inkomen uit vermogen	0,8	0,3	0,2	-0,5	-0,1	-0,60	-0,38
Netto verkoop grond	0,5	0,1	0,3	-0,4	0,2	-0,76	1,34
Uitgaven	9,0	8,7	7,8	-0,3	-0,9	-0,03	-0,10
Beloning werknemers	2,1	1,7	1,3	-0,4	-0,3	-0,20	-0,21
Aankopen goederen en diensten	2,0	2,4	1,9	0,5	-0,5	0,25	-0,21
Bruto investeringen	1,3	1,6	1,0	0,4	-0,6	0,28	-0,36
Uitkeringen in geld & natura	1,9	1,1	1,9	-0,8	0,8	-0,42	0,73
Subsidies	0,3	0,2	0,1	-0,1	-0,1	-0,19	-0,46
Overige overdrachten	0,9	1,6	1,5	0,7	-0,1	0,75	-0,06
Inkomen uit vermogen	0,6	0,2	0,0	-0,5	-0,2	-0,73	-0,90
Overig	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	1,41	-0,63
EMU-saldo	0,1	-0,8	0,0	-0,9	0,8		
P.M. Ontvangen inkomensoverdrachten minus uitkeringen in geld & natura	3,3	3,9	3,3	0,6	-0,6	0,19	-0,16
Apparaatskosten & overige overdrachten	4,9	5,7	4,7	0,8	-0,9	0,15	-0,17

Bron: CBS Statline, overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid: inkomsten en uitgaven.

²⁴ Dit is een overzicht gebaseerd op het macro-economische begrippenkader, zie bijlage B.

Veruit de grootste financieringsbron van gemeenten zijn de overdrachten van het Rijk, zoals de uitkeringen via het gemeentefonds²⁵ en diverse specifieke uitkeringen en investeringsbijdragen; daarnaast ontvangen gemeenten ook op beperkte schaal overdrachten van provincies. In 2016 waren de ontvangen overdrachten meer dan twee derde van de inkomsten van de gemeenten. Andere belangrijke inkomsten zijn vooral de belastingen (onroerend zaakbelasting) en de verkopen (bijvoorbeeld bouwleges, parkeergelden en rioolrechten). Inkomen uit vermogen (rente, pacht en dividend) en uit verkoop van grond zijn minder belangrijk.²⁶

Financiële tegenvallers, zoals minder overdrachten van het Rijk, kunnen door gemeenten op verschillende manieren worden opgevangen. In de praktijk is de mogelijkheid voor gemeenten om de belasting te verhogen echter zeer beperkt. Ook kan (een deel) van een financiële taakstelling soms een aantal jaren naar de toekomst worden verschoven. Maar om de begroting sluitend te houden (zie bijlage A) zullen gemeenten voor het overgrote deel de uitgaven moeten beperken (zie Allers en Steiner, 2013, paragraaf 4.3).

In deze paragraaf gaan we in op de rol van investeringsbijdragen en de algemene uitkering voor de ontwikkeling van de gemeente-investeringen. De volgende paragraaf bespreekt de relatie met de grondexploitatie.

De rol van investeringsbijdragen

De investeringsbijdragen zijn een directe bron van financiering van gemeente-investeringen. Voorbeelden hiervan zijn de gelden voor stedelijke vernieuwing (ISV) en de subsidies voor VINEX –locaties (Besluit Locatie Gebonden Subsidies), regelingen voor bodemsanering en ruimtelijke ordeningsgelden. Deze investeringsbijdragen (zie onderstaande figuur) zijn in de periode 1996-2009 gestegen met 0,17% bbp²⁷ en vervolgens in de periode 2009-2016 gedaald met 0,15% bbp.

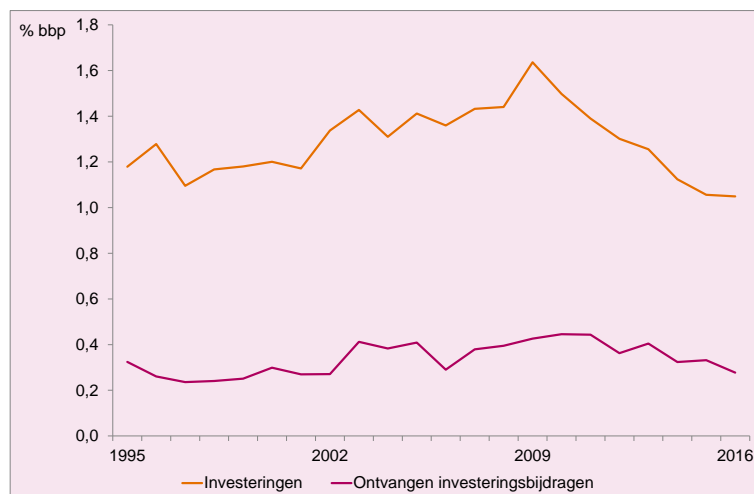
De gemeente-investeringen zijn in deze perioden eerst met 0,4% bbp gestegen en later met 0,6% bbp gedaald. De fluctuaties in de investeringsbijdragen laten dus een duidelijke samenhang zien met de fluctuaties in de gemeente-investeringen (zie ook figuur 3.9).

²⁵ Dit betreft niet alleen de algemene uitkering, maar ook de integratie- en decentralisatie-uitkeringen (bijvoorbeeld integratie uitkeringen voor WMO en het sociaal domein) en de uitkeringen in het kader van artikel 12 (uitkering voor gemeenten met financiële problemen die ze zelf niet kunnen oplossen).

²⁶ In deze macro-economische boekhouding aansluitend op het EMU-saldo blijven herwaarderingswinsten (bijvoorbeeld op verkoop van aandelen) en herwaarderingsverliezen (bijvoorbeeld op de grondexploitatie) buiten beschouwing, zie bijlage B.

²⁷ Van 0,26% bbp in 1996 naar 0,43% bbp in 2009 en 0,28% bbp in 2016. In deze jaren waren de gemeente-investeringen respectievelijk 1,3% bbp, 1,6% bbp en 1,0% bbp (zie tabel 3.1).

Figuur 3.9 Gemeente-investeringen en ontvangen investeringsbijdragen, 1995-2016, % bbp.



De daling van de investeringsbijdragen is gelijk aan een kwart van de totale daling van gemeente-investeringen vanaf 2009 (-0,15% bbp ten opzichte van -0,6% bbp). Als verondersteld wordt dat deze investeringsbijdragen tot extra gemeente-investeringen leiden²⁸, verklaart dit ook een kwart van de daling van de gemeente-investeringen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met een mogelijk multiplier- of aanjaageffect van dergelijke (co)financiering door het Rijk. Ook in de interviews wordt het belang van de daling van de investeringsbijdragen genoemd; voor Den Haag en Rotterdam was de vermindering van de ISV-gelden een grote tegenvaller met een direct gevolg voor hun investeringen.

De rol van de algemene uitkering

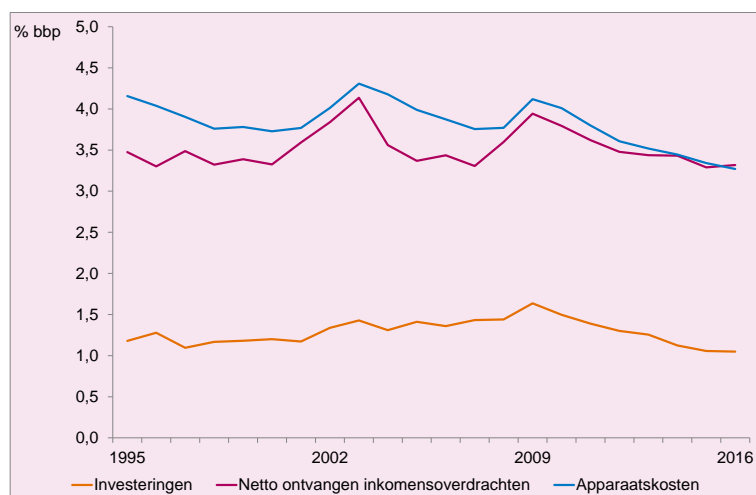
De inkomensoverdrachten van het Rijk, zoals de algemene uitkering via het gemeentefonds, kan voor vele soorten uitgaven worden gebruikt, waaronder ook gemeente-investeringen. Fluctuaties in deze inkomstenoverdrachten kunnen dus ook mogelijk een verklaring geven voor die in de gemeente-investeringen. Deze relatie is echter veel minder direct dan die bij de investeringsbijdragen. Daarnaast wordt de ontwikkeling van het gemeentefonds beïnvloed door taak- en financieringsverschuivingen in het sociale domein en deze zijn niet relevant voor het financieren van gemeente-investeringen. Zo zijn in 2015 de ontvangsten van het gemeentefonds sterk toegenomen om gemeenten te compenseren voor de decentralisatie van de zorg, zoals de extra taken op het gebied van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo).

Een maatstaf die veel minder gevoelig is voor taak- en financieringsverschuivingen in het sociale domein is netto inkomensoverdrachten, dat wil zeggen de ontvangen inkomensoverdrachten minus de uitkeringen in geld en natura, zoals de bijstand, jeugdzorg en huishoudelijke verzorging via de Wmo. Deze maatstaf kan worden

²⁸ Het effect van investeringsbijdragen kan soms ook beperkt blijven tot een financieringsverschuiving: dezelfde investeringen worden niet gefinancierd door de gemeente, maar door het Rijk.

afgeleid uit bovenstaand macro-economisch overzicht van inkomsten en uitgaven van gemeenten (zie tabel 3.1). Deze netto ontvangen inkomensoverdrachten (een na laatste regel in tabel 3.1) zijn een ruwe maatstaf voor de algemene uitkering van het Rijk die kan worden gebruikt voor gemeente-investeringen maar ook voor apparaatskosten (beloning werknemers en aankoop niet duurzame goederen en diensten), voor subsidies en voor overige overdrachten, zoals aan gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast wordt deze maatstaf ook beïnvloed door taakverschuivingen in het sociale domein voor zover de bijbehorende financieringsverschuiving niet precies kostendekkend is.

Figuur 3.10 Netto ontvangen inkomensoverdrachten van gemeenten (uitkeringen in geld en natura in mindering gebracht), gemeente-investeringen en apparaatskosten van gemeenten (beloning werknemers plus aankopen niet-duurzame goederen en diensten), 1995-2016, % bbp.



De ontwikkeling van de netto inkomensoverdrachten ontvangen door gemeenten als percentage van het bbp verschilt sterk in de tijd (zie bovenstaande grafiek en tabel 3.1). Vanaf 2009 zijn deze 16% minder gestegen dan het bbp; hierdoor daalden deze ontvangsten als percentage van het bbp van 4,0% naar 3,4%. Echter, deze ontvangsten zijn in de periode 1995-2009 19% meer gestegen dan het bbp. Deze indeling in deze twee perioden is enigszins misleidend: afgezien van de pieken in 2003 en 2009 waren de netto ontvangen inkomensoverdrachten ongeveer 3,4% bbp in de hele periode 1995-2016. De piek in 2009 komt door een snelle stijging van 2007 tot 2009 en daarna een snelle daling van 2009 tot 2012. Dit betekent dat juist in de periode 2007-2009 de financiële ruimte voor gemeenten voor investeringen en andere uitgaven sterk is toegenomen door deze ontvangsten, terwijl dit daarna van 2009 tot 2012 weer sterk afnam.²⁹

²⁹ Dit beeld wordt bevestigd door de ontwikkeling van het nominale accres van het gemeentefonds. Deze laat bijvoorbeeld een sterke stijging van de accressen in de periode 2005-2009 zien en een zeer beperkte en soms zelfs negatieve ontwikkeling van 2009 tot en met 2013 (zie Werkgroep 5e evaluatie Normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds, 2016, figuur 2.1 en Zeilstra en Martens, 2015, figuren 2.1 en 2.2).

De beperkte ontwikkeling van de netto inkomensoverdrachten ontvangen door gemeenten sinds 2009 komt bijvoorbeeld door bezuinigingen op gemeenten in het kader van het Regeerakkoord Rutte II. Deze bezuinigingen waren deel van een rijksbreed pakket aan maatregelen. Zo werd in dit regeerakkoord uit 2012 in totaal voor 15 mld euro aan bezuinigingen afgesproken (2,3% bbp), waarvan 1 mld euro op gemeenten betrekking had.³⁰ Voorbeelden van specifieke ombuigingen op gemeenten door kabinet Rutte II³¹ zijn die op het btw-compensatiefonds (0,2 mld euro in 2014 en 0,55 mld euro in 2015 en volgende jaren), de ombuigingen die in verband worden gebracht met respectievelijk onderwijshuisvesting (0,26 mld euro vanaf 2015) en het ambtelijk apparaat (0,06 mld euro in 2015, oplopend naar 0,18 mld euro in 2017).

De fluctuaties in de netto inkomensoverdrachten ontvangen door gemeenten worden redelijk weerspiegeld aan de uitgavenkant van gemeenten (zie bovenstaande grafiek en tabel 3.1). In de periode 1995-2009 zijn de netto overdrachten met 19% meer gestegen dan het bbp, de aankopen van niet-duurzame goederen en diensten met 25%³² en de investeringen met 28%. Daarentegen zijn vanaf 2009 de netto ontvangen inkomensoverdrachten 16% minder gestegen dan het bbp, de beloning werknemers en aankopen niet-duurzame goederen en diensten met 21% minder en de gemeente-investeringen met 36% minder. De gemeente-investeringen zijn dus duidelijk sterker gedaald dan de netto inkomensdrachten ontvangen door gemeenten.

Of inkomensoverdrachten aan gemeenten via het Gemeentefonds snel stijgen of nauwelijks, of misschien zelf dalen, maakt veel uit voor de financiële ruimte voor gemeente-investeringen en andere uitgaven.³³ Dat dit effect aanzienlijk van omvang is, blijkt uit het grote aandeel van deze inkomensoverdrachten in de ontvangsten van gemeenten, de begrotingsnorm van gemeenten en de bevinding dat gemeenten tenminste even hard op investeringen als op andere uitgaven bezuinigen³⁴. De rol van inkomensoverdrachten van het Rijk wordt ook nadrukkelijk bevestigd in de interviews.

³⁰ Zie CPB (2012).

³¹ Zie Zijlstra en Martens (2015).

³² De ontwikkeling van de beloning werknemers in deze laatste periode met een relatieve daling van 20% lijkt hier niet bij te passen. Een mogelijke verklaring hiervoor is verschuiving van activiteiten naar gemeenschappelijke regelingen. Dit is ook zichtbaar bij de ontwikkeling van de overige overdrachten van gemeenten. Als naar het totaal van de apparaatskosten inclusief deze overige overdrachten wordt gekeken (onderste regel in tabel 3.1) is de ontwikkeling in de periode 1995-2009 wel redelijk in lijn met die van de netto ontvangen overdrachten: een stijging van 15% versus een stijging van 19%.

³³ Overigens wordt de relatie tussen rijksbijdragen en gemeentelijke uitgaven ook bevestigd in Allers en Vermeulen (2016). Zij laten zien dat een schok in de algemene uitkering maar voor een beperkt deel wordt opgevangen met een aanpassing van de lokale belastingen. Uitgaven zijn dus het belangrijkste aanpassingskanaal. Dit heet het flypaper-effect.

³⁴ De OESO (2013, p. 67) benadrukt dat investeringen van de lokale overheid vaak een restpost-karakter in het budgettaire proces hebben. Dit kan de invloed van inkomensoverdrachten aan gemeenten op de gemeente-investeringen versterken. In de interviews hebben diverse gemeenten, zoals Den Haag, aangegeven dat bij de bezuinigingen geprobeerd is de investeringen zoveel mogelijk te ontzien. Zonder een dergelijke inspanning om de gemeente-investeringen zo min mogelijk als restpost te gebruiken, was de daling van de investeringen vermoedelijk nog groter geweest.

3.4 Verschuiving van taken

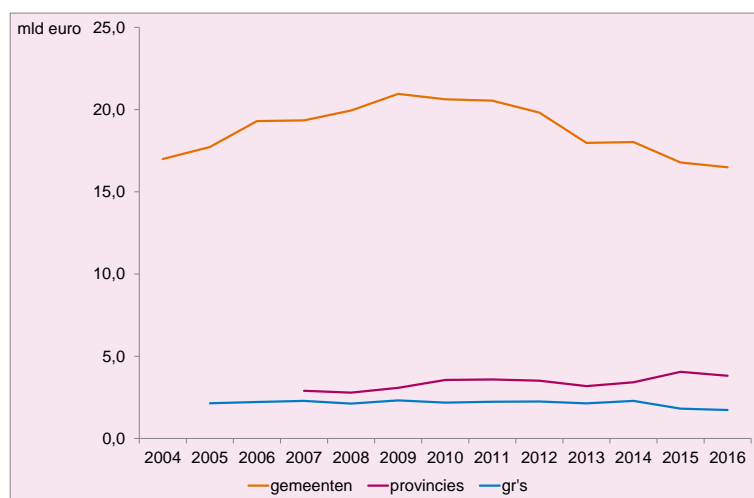
Een andere taakverdeling, bijvoorbeeld door meer gemeenschappelijke samenwerking of meer uitbesteding aan private partijen, kan ook een oorzaak zijn van de daling van gemeente-investeringen. Dit komt dan neer op een verschuiving van de gemeente-investeringen naar andere publieke of private partijen. In hoeverre zijn dergelijke taakverschuivingen een verklaring voor de daling van de gemeente-investeringen vanaf 2009?

Verschuiving met gemeenschappelijke regelingen en provincies

Net als voor gemeenten kunnen ook de lasten van gemeenschappelijke regelingen en provincies worden geanalyseerd per functie en voor investeringsfuncties. Onderstaande figuur laat zien dat het totaal van de investeringsfuncties van gemeenschappelijke regelingen en provincies tezamen minder dan een derde is van die van gemeenten. Bij gemeenschappelijke regelingen betreft ongeveer twee derde de functie Verkeer en vervoer; bij provincies gaat het zelfs om meer dan driekwart.

Onderstaande figuur laat ook zien dat dit totaal vanaf 2009 redelijk constant gebleven, waarbij wel een uitruil plaatsvond van gemeenschappelijke regelingen naar provincies. Door de opheffing van de zogenaamde plusregio's (stadsregio's) hebben de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Utrecht en Overijssel vanaf 2015 een grotere rol in de regionale bereikbaarheid (functie Verkeer en vervoer). De omvang van deze verschuiving in taken is ongeveer 1 mld euro en daarnaast ontvangen de provincies vanaf 2015 meer geld van het Rijk (0,25 mld euro).³⁵

Figuur 3.11 Lasten van de investeringsfuncties van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en provincies, 2004-2016, mld euro



Bron: CBS Statline, Overheid volgens overheidsadministratie, Financiën gemeenten/gemeenschappelijke regelingen/provincies, Gemeente rekeningen baten en lasten naar regio en grootteklasse.

³⁵ Bron: CBS, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/08/provincies-begroten-0-9-miljard-euro-minder-uitgaven-dan-3-jaar-geleden>

De ontwikkeling van de lasten van de investeringsfuncties van gemeenschappelijke regelingen en provincies laat zien dat de daling bij de gemeenten niet wordt gecompenseerd door een tegengestelde ontwikkeling bij gemeenschappelijke regelingen en provincies. Dit was ook zichtbaar in de figuur waarin de investeringen van gemeenten en die van de rest van de overheid (zie figuur 1.1) werden getoond.³⁶

Zes gemeenten over verschuivingen naar andere publieke en private partijen

In de interviews met de zes gemeenten (zie bijlage E) is expliciet gevraagd naar verschuiving van investeringen naar andere publieke of private partijen. Meer gemeenschappelijke samenwerking of meer uitbesteding aan private partijen vanaf 2009 kan hebben geleid tot meer investeringen door andere publieke en private partijen en minder investeringen van gemeenten.

Alleen bij Breda is verschuiving een belangrijke factor bij het verklaren van de ontwikkeling van de gemeente-investeringen. In 2009, 2010 en 2011 had de gemeente nog grote investeringen in schoolgebouwen. Daarna is het eigendom overgeheveld naar een aparte onderwijsstichting. Ook in meer recente jaren is in Breda fors geïnvesteerd in schoolgebouwen, maar deze zijn door deze overheveling niet meer zichtbaar op de balans van de gemeente. Bij de CBS-statistieken zullen deze niet meer investeringen van gemeenten zijn, maar investeringen van een ander deel van de lokale overheid (overige lokale overheid).

De brandweer is vanaf 2014 volledig geregionaliseerd.³⁷ Dit heeft echter weinig effect op de gemeente-investeringen, omdat de investeringen voor dit doel jaarlijks zeer beperkt zijn. In het overgangsjaar kan het wel tot substantiële desinvesteringen hebben geleid, maar dit zal in latere jaren niet meer zichtbaar zijn.

De zes gemeenten lijken allemaal het bezit aan vastgoed te hebben geconcentreerd en meer te beperken tot wat nodig is voor de kerntaken. Afgelopen decennium hebben gemeenten zoals Rotterdam daarom veel panden verkocht; dit zijn desinvesteringen volgens de Nationale rekeningen. De gemeente Breda geeft aan dat verkoop van gebouwen lastig was, omdat hier weinig vraag naar was en omdat vaak ook de bestemming van het gebouw moet worden aangepast.

3.5 Andere oorzaken

In bovenstaande paragrafen is de invloed van de vastgoedmarkt, rijksbijdragen en verschuivingen in taken op de gemeente-investeringen onderzocht. Maar ook andere oorzaken van de daling zijn mogelijk. Om welke factoren gaat het hier en zou één of

³⁶ Een uitsplitsing naar investeringen van provincies en gemeenschappelijke regelingen is echter niet mogelijk, omdat het CBS dergelijke cijfers niet op haar website publiceert.

³⁷ Met ingang van 1 januari zit de brandweer verplicht in de veiligheidsregio. Maar in veel gevallen was de brandweer al eerder geregionaliseerd.

meerdere van deze factoren ook een substantiële invloed op de daling gehad kunnen hebben?

In de zes interviews is expliciet gevraagd naar andere oorzaken. Als mogelijke remfactoren van investeringen zijn genoemd:

- De rekenrente volgens de voorschriften voor de gemeenterekeningen en begroting (BBV, zie bijlage A) is hoger dan de actuele rentestand; hierdoor zal er bij een stijgende rente een hogere voorziening moeten worden getroffen.
- Volgens het nieuwe BBV moeten ook investeringen met maatschappelijk nut worden geactiveerd. Dit kan leiden tot extra regelwerk om investeringen te dekken en politiek goedgekeurd te krijgen.
- Vanaf 2016 zijn gemeente-ondernemingen belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (VPB). Dit kan tot extra kosten voor gemeenten leiden.
- Provinciale afspraken over woningbouw.

Volgens geen van de gemeenten waren deze factoren echter van substantieel belang voor de ontwikkeling van hun investeringen in de periode 2009-2016.

Voor individuele gemeenten blijkt dat de timing van grote specifieke projecten ook grote invloed op de ontwikkeling van de gemeente-investeringen kan hebben. Zo was in de gemeente Den Haag in 2008 net de dure Hubertustunnel gereed (150 mln euro) en had Lansingerland in 2009 een grote uitgave aan een nieuw schoolgebouw. Maar op landelijk niveau kunnen verschillen in timing van grote specifieke projecten deels tegen elkaar wegvallen. Ook laten de cijfers uit hoofdstuk 2 en 3 zien dat de daling in de periode 2009-2016 robuust is en dat een iets andere keuze van begin- of eindjaar geen duidelijk ander beeld oplevert.

Opbrengsten uit de verkoop van aandelen kunnen worden gebruikt voor financiering van gemeente-investeringen; dit leidt dan tot extra gemeente-investeringen en juist niet tot een daling van deze investeringen. Volgens Siebeling (2012) hebben gemeenten in 2010 ongeveer 2 miljard euro van de opbrengst van de verkoop van aandelen Nuon en Essent uit 2009 besteed aan investeringen. Dit is ruim 60 procent van de aandelenverkoop. Gemeenten gebruikten de opbrengst van de aandelenverkoop voor veel verschillende soorten investeringsprojecten. Zo werd er geïnvesteerd in een schoolgebouw, gemeentehuis of sporthal. In Overijssel werd door de gemeenten geïnvesteerd in een co-financieringsproject met de provincie, waarmee een groot aantal investeringsprojecten versneld wordt uitgevoerd. Door de gemeente Amsterdam is geld uit de aandelenverkoop ingezet voor de financiering van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam. Deze extra gemeente-investeringen zijn echter tijdelijk en zijn daarom in latere jaren, waarin de verkoop van aandelen ook veel minder groot was, niet of nauwelijks van belang.

Daarnaast is het de vraag in hoeverre deze investeringen echt extra investeringen zijn geweest. In het geval van de Noord/Zuidlijn in Amsterdam is duidelijk dat deze investering hoe dan ook doorging en geen extra investering is. Vanuit statistisch oogpunt is een extra investering vanwege aandelenverkoop alleen een extra investering als deze zonder die aandelenverkoop niet was gedaan. Dit verklaart vermoedelijk ook waarom in de econometrische analyse van Kattenberg et al. (2017) een aanzienlijk geringer effect van de aandelenverkoop op gemeente-investeringen wordt gevonden. Volgens hen werd 15 procent geïnvesteerd in gebouwen in eigendom van gemeenten, terwijl 30 procent werd gebruikt om langdurige schuld te verminderen en de rest is besteed aan langlopende, financiële bezittingen.

4 Conclusies

Oorzaken van de daling sinds 2009

De oorzaken van de daling van de gemeente-investeringen zijn in hoofdstuk 2 en 3 onderzocht. Hierbij zijn vele verschillende indicatoren gebruikt. Deze worden in onderstaande tabel bij elkaar gezet.

Tabel 4.1 Indicatoren voor oorzaken van de daling van gemeente-investeringen vanaf 2009

Indicator	Resultaten	Conclusie oorzaak daling vanaf 2009
1. Verandering in de samenstelling van gemeente-investeringen (tabel 2.1)	De daling is het grootst bij bouwgrondexploitatie (-64%), maar is ook bij andere soorten investeringen substantieel, zoals bedrijfsgebouwen, gww en vervoermiddelen	Minder investeringen vanwege minder woningbouw en bedrijfspanden is niet de enige oorzaak.
2. Investeringen gemeenten en lokale overheid (zie figuren 0.1, 1.1 en 3.11)	Deze lopen gelijk op vanaf 2009 en ook meestal daarvoor. De daling bij gemeente-investeringen wordt dus niet gecompenseerd door toename bij andere lokale overheid	Verschuiving van gemeenten naar andere lokale overheid is geen verklaring.
3. Lasten alle functies en investerings-functies gemeenten (tabellen 2.2 en 2.3, figuur 2.1)	De lasten van alle functies (exclusief sociaal domein) zijn nominaal gedaald met 17%. De lasten van de investerings-functies zijn sterker gedaald, met 21%. Dit is vooral bij bouwgrondexploitatie (-41%), overige ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (-26%) en niet of nauwelijks bij verkeer, vervoer en waterstaat, onderwijshuisvesting en riolering.	Het verloop van de lasten van de investeringsfuncties heeft een goede samenhang met het verloop van de gemeente-investeringen.
4. Verschillen tussen gemeenten (tabel 2.4, figuur 2.1 en figuur 2.2)	De daling van investeringen is zichtbaar voor de meeste gemeenten en verloopt geleidelijk in de tijd.	De oorzaak van de daling is niet geconcentreerd bij enkele gemeenten en is ook niet gevoelig voor de keuze van de periode.
5. Aantal nieuwbouwwoningen (figuur 3.1)	Vanaf 2009 tot 2014 is het aantal nieuwbouwwoningen gehalveerd, daarna is het weer toegenomen.	Een grote daling in de nieuwbouwwoningen betekent ook een grote daling in de vraag naar gemeente-investering die hieraan complementair zijn.

6. Waarde bouwvergunningen (figuur 3.2)	De waarde van bouwvergunningen is sinds 2009 sterk gedaald; dit is vooral sterk bij woningen en in mindere mate bij bedrijfspanden.	Een aanzienlijk deel van de gemeente-investeringen zijn complementair en ondersteunend met nieuwbouw van woningen en bedrijfspanden. Deze daling van de waarde van de bouwvergunningen heeft een goede samenhang met de daling van gemeente-investeringen. Een goede kwantificering is echter niet mogelijk.
7. Scatterdiagrammen over investeringen en nieuwbouwwoningen per gemeente (figuren 3.7 en 3.8)	Geen duidelijk verband per gemeente tussen verandering in gemeente-investeringen en aantal nieuwbouwwoningen. Wel een verband voor het gemiddelde van 2009-2016.	Dit verband per jaar tussen gemeente-investeringen en aantal nieuwbouwwoningen is niet zichtbaar vanwege verschillen in vertragingen en de rol van andere factoren.
8. Ontwikkeling investeringsbijdragen (tabel 3.1 en figuur 3.9)	De investeringsbijdragen aan gemeenten zijn vanaf 2009 met 0,15% bbp gedaald.	De daling van investeringsbijdragen heeft een duidelijke samenhang met de daling van gemeente-investeringen. Een goede kwantificering is echter niet mogelijk.
9. Ontwikkeling netto inkomensoverdrachten (tabel 3.1 en figuur 3.10)	De netto inkomensoverdrachten zijn 16% minder gestegen dan het bbp; dat is wat minder dan de daling van de apparaatskosten (21% minder) en een stuk minder dan de daling van de investeringen (36% minder).	De netto inkomensoverdrachten hebben een ruwe samenhang met de daling van de investeringen, maar een goede kwantificering van deze relatie is niet mogelijk.
10. Interviews met zes gemeenten		Minder rijksbijdragen, vooral investeringsbijdragen, en crisis op de woningmarkt zijn belangrijke oorzaken van minder investeringen; daarnaast ook kleinere rol bij grondexploitatie, soms door verschuiving van actief naar facilitair grondbeleid maar ook door veranderde problematiek. Meer uitbesteden en verschuiving binnen de overheid niet van belang. Grote projecten hebben een eigen dynamiek die deels samenhangt met verandering in financiële positie en woningmarkt.

Op basis hiervan concluderen we dat de sterke daling van het totaal van de gemeente-investeringen sinds 2009 vooral samenhangt met twee ontwikkelingen: minder vraag naar gemeente-investeringen vanwege de crisis op de vastgoedmarkt en minder rijksbijdragen. Een kwantificering van het effect van deze factoren is echter niet goed mogelijk. Daarentegen zijn mogelijke andere oorzaken, zoals taakverschuiving naar andere overheidslagen of meetfouten, niet of nauwelijks van belang geweest.

Sinds 2014 is de woningmarkt weer aangetrokken en is de economische groei opgebloeid tot 2% in 2015 en 2016. Toch heeft dit nog niet tot veel extra gemeente-investeringen geleid in 2015 en 2016. Dit kan komen door een breed scala aan factoren, zoals:

- afspraken met provincies over een beperkt aantal nieuw te bouwen woningen;
- verschuiving naar binnenstedelijk bouwen met veel private grondeigenaren;
- minder actief grondbeleid van gemeenten;

- mismatch tussen bestaande plannen en realistische vraag naar woningen;
- weerstand van omwonenden en tijdsverlies door aanpassing van bestemmingsplannen;
- capaciteitsproblemen in de bouwsector;
- gebrek aan ambtelijke capaciteit.

Optimale omvang van gemeente-investeringen

Investeringen van gemeenten zijn belangrijk voor de nationale en lokale concurrentiekracht en leefbaarheid (OESO, 2013). Echter, de optimale omvang, samenstelling en timing van deze investeringen is niet eenvoudig vast te stellen en is ook deels een politieke keuze met aparte afwegingen op lokaal en nationaal niveau.

De gemeente-investeringen zijn vanaf 2010 procyclisch geweest (zie bijlage D). Als deze investeringen als % bbp constant zouden zijn geweest, zou dit vanaf 2009 een positieve bestedingsimpuls van 0,6% bbp hebben gegeven. Met anticyclische gemeente-investeringen was het effect nog groter geweest.

Minder procyclische of zelfs anticyclische gemeente-investeringen kan vele soorten maatschappelijke baten opleveren, zoals minder conjuncturele werkloosheid, minder onzekerheid bij private investeerders en bouwers, minder onzekerheid bij woningzoekenden, lagere prijzen en minder vertraging bij bouwprojecten en efficiëntere inzet van ambtelijke capaciteit en kennis. Het kan echter ook extra kosten geven, bijvoorbeeld investeringen in projecten waar weinig vraag naar is of waarvan het maatschappelijk rendement gering is. Hoge gemeentelijke investeringen kunnen ook bijdragen aan een overschrijding van de Europese normen voor overheidstekort.

Buiten dit onderzoek valt wat mogelijke beleidsopties zijn om het procyclische karakter van gemeente-investeringen te beperken, en wat en hoe groot de voor- en nadelen van deze beleidsopties zijn. Deze beleidsopties kunnen zeer divers zijn, zoals afspraken met het Rijk, diverse vormen van andere financiering van gemeenten (bijvoorbeeld groter lokaal belastinggebied³⁸, anticyclische rijksbijdragen zoals in Denemarken³⁹ of een apart fonds voor een deel van de lokale investeringen) en maatregelen om de woningmarkt⁴⁰ of rijks-brede bezuinigingen minder procyclisch te maken.⁴¹ Dit kan onderwerp zijn van toekomstig onderzoek.

³⁸ Zie Vermeulen en Allers (2015). De investeringen van provincies en waterschappen zijn veel minder volatiel dan die van gemeenten. Een belangrijke verklaring kan het relatief belang van de lokale belastingen en heffingen versus de rijksoverdrachten zijn: voor gemeenten zijn de rijksoverdrachten 80% van de inkomsten, voor de provincies is dit slechts 20% en voor waterschappen moeten de lokale heffingen kostendekkend zijn en zijn de rijksoverdrachten helemaal niet van belang.

³⁹ Zie Martens en Zeilstra (2015) voor een overzicht van indexeringsmechanismen van algemene uitkeringen van de centrale overheid aan gemeenten in diverse andere OECD landen. Denemarken is een voorbeeld waarbij gemeenten worden gecompenseerd voor verlies aan inkomsten door macro-economische schokken. De algemene uitkering aan gemeenten wordt zelfs gebruikt als automatische stabilisator.

⁴⁰ De Nederlandse woningmarkt werkt niet goed. Dit heeft grote negatieve gevolgen voor de arbeidsmobiliteit en er is een groot risico op krediet gefinancierde huizenbubbels en negatieve effecten voor de financiële stabiliteit van banken en huishoudens. Vele verschillende soorten maatregelen zijn mogelijk om hier iets aan te doen (zie CPB, 2015 en OESO (2010, hoofdstuk 4).

⁴¹ Zie Suyker (2016).

Andere suggesties voor vervolgonderzoek

Diverse andere aspecten uit dit onderzoek kunnen nader worden onderzocht, zoals:

- Analyse van de rol van gemeenten en andere partijen op de woningmarkt en van de factoren die zorgen voor een voldoende aanbod van woningen. Er loopt hierover momenteel een project op het CPB.
- Analyse van de lange termijn ontwikkeling van investeringen van de lokale overheid, vanaf 1969 of eerder. Aandachtspunten zijn hier ook de oorzaken voor veranderingen in de omvang van de investeringen, zoals de rol van rijksbijdragen, woningbouw, conjunctuur en verzelfstandiging van gemeente activiteiten.
- Onderzoek naar het investeringsgedrag van een beperkt aantal gemeenten met vergelijkbare omvang, problematiek of locatie, bijvoorbeeld de 3 stedenparen Almelo en Hengelo, Breda en Tilburg en Rotterdam en Den Haag.

De toegankelijkheid en beschikbaarheid van CBS-cijfers over gemeenten en lokale overheid kan misschien ook worden vergroot:

- Historische cijfers over inkomsten en uitgaven van lokale overheid zijn vanaf 1969 wel beschikbaar op papier in oude tijdreekspublicaties van het CBS, maar zijn niet in de openbare database Statline of elders op de CBS-website te vinden, bijvoorbeeld als pdf-bestand.
- Over individuele gemeenten zijn ongecorrigeerde grote Iv3-bestanden per jaar beschikbaar, maar geen eenvoudige meerjarige overzichten van inkomsten en uitgaven, waaronder de investeringen, of lasten/uitgaven naar functie. In een land als Noorwegen zijn dergelijke cijfers wel beschikbaar en deze spelen daar ook een grote rol in het publieke debat, bijvoorbeeld of gemeenten wel genoeg uitgeven aan onderwijs. Zonder enige extra inspanning of aanvullende kwaliteitscontrole zou het CBS, met goedkeuring van gemeenten, dergelijke informatie op haar website kunnen publiceren. De gemeenten zijn dan zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens over hun gemeente.

Literatuur

Allain-Dupré, D, C. Hulbert en M. Vincent, 2017, Subnational infrastructure investments in OESO Countries: Trends and key-governance levers, OESO Regional Development Working Papers 2017-05.

Allers, M.A. en B. Steiner, 2013, Gemeenten in perspectief 2014-2018, COELO.

Allers, M.A. en W. Vermeulen, 2016, Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, 58, pp. 115-120.

Atlas voor gemeenten, 2018, *Atlas voor gemeenten 2018*, VOC Uitgevers.

Blondal, J., 2013, Accrual accounting and budgeting: key issues and recent developments, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3(1): 43-131.

Bos, F., 2003, De nieuwe CPB-tabellen over de collectieve sector, CPB Memorandum 74.

Bos, F., 2006, Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief, CPB Document 109.

Bos, F., 2006, The Development of the Dutch National Accounts as a Tool for Analysis and Policy, *Statistica Neerlandica*, Fiftieth Anniversary Issue, vol. 60(2): 225-258.

Bos, F., 2010, Fiscal Decentralisation in the Netherlands; History, Current Practice and Economic Theory, CPB Document 214.

Bos, F., 2012, Economic Theory and Four Centuries of Fiscal Decentralisation in the Netherlands, *OECD Journal on Budgeting*, issue 2: 9-60.

Bos, F., 2013, Meaning and Measurement of National Accounts Statistics, MPRA Paper 44970.

Bos, F., 2017, Uses of National Accounts from the 17th Century till Present and Three Suggestions for the Future, *EURONA Eurostat Journal for Macro-Economic Indicators and National Accounts* (free access journal), nr. 1: 1-71.

Brutscher, P. en A. Kappeler, 2018, Addressing Europe's infrastructure gaps: fiscal constraints and planning capacity matter, *VOX-EU*, 18 April 2018.

Commissie BBV, 2017a, Raamwerk BBV: het stelsel van baten en lasten.

Commissie BBV, 2017b, Notitie materiële vaste activa.

CPB, 2012, Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord, CPB Notitie 29 oktober 2012.

CPB, 2015, De economische effecten van verdere verlaging van de LTV-limiet. CPBnotitie 28 mei 2015.

Deloitte, 2013, Financiële situatie bij gemeentelijke grondbedrijven.

Dees, M., G.T. Budding, F.D.J. van Schaik en T.A. van Tiel, 2009, *Externe verslaggeving van publieke organisaties*, Den Haag SDU Uitgevers.

EIB, 2017, From recovery to sustainable growth, European Investment Bank, Luxemburg, EIB Investment Report 2017/2018:

Ernst&Young en Fakton, 2015, Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven 23 januari 2015.

EU, 2010, European System of National Accounts.

EU, 2013, Towards implementing harmonised public sector accounting standards in Member States; The suitability of IPSAS for the Member States, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2013) 114 final.

EU, 2018, A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020, COM (2018) 98 final, Brussel.

Gemeren, J., S. Hoogendoorn, P. Zwaneveld en M. Allers, 2015, Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews, CPB Notitie 27 augustus 2015.

Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen, 2010, *Stad en Land*, CPB Bijzondere Publicatie 89.

Kattenberg, M., K. Martens en M. Allers, 2016, Hoe gaan gemeenten om met financiële mee- en tegenvallers? CPB Notitie 14 april 2016.

Keuning, S.J. en D. van Tongeren, 2004, The relationship between government accounts and national accounts, with special reference to the Netherlands, *Review of Income and Wealth*, vol. 50(2): 167-179.

Lequiller, F. en D. Blades, 2014, *Understanding national accounts*, OESO Publishing, Paris.

Martens, K. en A. Zeilstra, 2015, Indexation schemes of non-earmarked grants in several OECD countries, CPB Background Document September 22 2015.

Michielsen, T., S. Groot en R. van Maarseveen, 2017, Prijselasticiteit van het woningaanbod, CPB Notitie 15 augustus 2017.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, Hoofdlijnen vernieuwing Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013, Invulling bezuinigingen Infrastructuurfonds, brief aan de Tweede Kamer d.d. 13 februari 2013.

OESO, 2010, *Economic Survey of the Netherlands*.

OESO, 2013, *Fiscal federalism 2014: making decentralization work*.

Raad voor Financiële Verhoudingen, 2015, Grond, geld en gemeenten; de betekenis van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen, Rapport van de Raad voor Financiële Verhoudingen.

Raspe, O. en M. van den Berge, 2017, Regionaal-economische groei in Nederland; een typologie van regio's, PBL.

Romijn, G. en G. Renes, 2013, *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*, CPB/PBL Boek 10.

Schaik, F. van en L. Haakman, 2012, ESR en IPSAS: Harmonisering van financiële verslaggeving door overheid, *Maandschrift Accountancy en Bedrijfseconomie*, vol. 86: 116-122.

Schaik, F. van en D. Manschot, 2010, Standaardisering van verslaggeving in de publieke sector: IPSAS vergeleken met de Nederlandse wet en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving, in: A.D. Bac, J.C.A. Gortemaker, H.C. Kocks en P. Wallage (eds), *Handboek accountancy*, Suppl. 26, Kluwer.

Siebeling, L., 2012, Opbrengst aandelenverkoop energiebedrijven door gemeenten vooral gebruikt voor investeringen. *CBS Webmagazine*, 4 juli.

Stecgroep, 2017, Investeringsgerichte aanpak bedrijventerreinen; benchmarkonderzoek Stecgroep onder 170 gemeenten.

Suyker, W., 2016, Opties voor begrotingsbeleid, *CPB Policy Brief* 2016-02.

Tukey, J.W., 1977, *Explorative data analysis*, Pearson Education.

Vermeulen, W., 2013, Wordt de wereld plat of is er toekomst voor de stad? Economische krachten achter verval en opleving van steden. CPB Notitie 24 april 2013.

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

Verrips, A. en A. Hoen (red.), 2015, Kansrijk mobiliteitsbeleid, CPB & PBL.

Verenigde Naties, Wereldbank, IMF, OECD, EU, 2008, System of National Accounts.

Werkgroep 5^e Evaluatie Normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, 2016, Evaluatie Normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds.

World Economic Forum, 2017, Global Competitiveness Report 2017/2018.

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

Zwaneveld, P. en S. Delgado, 2015, De economie van de stad, CPB Notitie 4 maart 2015.

Bijlage A: Financieel-administratief begrippenkader

In de jaarrekening en begroting van gemeenten⁴² wordt het baten-lastenstelsel gebruikt. Voor beleid en financieel management van individuele gemeenten en financieel toezicht door provincies is dit daarom het relevante begrippenkader. Voor gemeenten is de begrotingsnorm dat de baten en lasten structureel in evenwicht moeten zijn.

In de jaarrekening en de begroting van gemeenten wordt een overzicht gegeven van de baten en lasten uitgesplitst naar beleidsprogramma; ook wordt een balans met investeringen gepresenteerd. De jaarrekening, de begroting en de toelichtingen hierop moeten voldoen aan de Nederlandse richtlijnen hiervoor, nl. het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).⁴³ Gemeenten kunnen zelf bepalen welke beleidsprogramma's zij onderscheiden.

Onderstaande tabellen laten het overzicht van baten en lasten en de daarop aansluitende balans met investeringen van Lansingerland⁴⁴ zien. Dit is een middelgrote gemeente (60 duizend inwoners) waarbij zes beleidsprogramma's worden onderscheiden:

- Bestuur en dienstverlening;
- Sport, cultuur en onderwijs;
- Maatschappelijke ondersteuning;
- Lansingerland schoon, heel en veilig;
- Lansingerland ontwikkelt;
- Grondzaken.

De totale lasten en baten zijn ongeveer 180 mln euro, dus ruwweg 3000 euro per inwoner. Uitgaven aan investeringen kunnen op de balans worden geregistreerd en vervolgens kunnen de afschrijvingen hierop als lasten worden geboekt. Als niet alle uitgaven aan investeringen cf. de nationale-rekeningendefinities worden geactiveerd, dan worden deze direct als lasten in het exploitatieoverzicht geboekt.

⁴² Zie ook Dees et al. (2009).

⁴³ Zie ministerie van Binnenlandse Zaken (2015), Commissie BBV (2017a en b) en <http://www.commissiebbv.nl/>. De Nederlandse voorschriften voor gemeenterekeningen sluiten niet volledig aan op de internationale boekhoudstandaarden voor de publieke sector (IPSAS, zie Schaik en Manschot, 2010). Bij de ontwikkeling van deze standaarden wordt gestreefd naar convergentie met de internationale richtlijnen voor Nationale rekeningen en de statistieken voor overheidsfinanciën (zie Schaik en Haakman, 2012; EU, 2013). Over de relatie tussen nationale en internationale voorschriften voor jaarrekening en begroting van overheden, zie ook Blondal (2003).

⁴⁴ Dit is vereenvoudigde weergave; zo wordt hier bijvoorbeeld de uitsplitsing van de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves naar beleidsprogramma en Algemene dekkingsmiddelen niet getoond.

Tabel A.1 Overzicht baten en lasten Lansingerland, 2016, mln euro.

	Realisatie 2016		
	Lasten	Baten	Saldo
1. Bestuur en dienstverlening	10	1	-8
2. Sport, cultuur en onderwijs	16	2	-14
3. Maatschappelijke ondersteuning	33	9	-25
4. Lansingerland schoon, heel en veilig	33	14	-19
5. Lansingerland ontwikkelt	8	2	-6
6. Grondzaken	38	60	23
Subtotaal programma's	137	88	-50
Lokale heffingen	0	14	14
Algemene uitkeringen	0	44	44
Uitkering deelfonds sociaal domein	0	14	14
Dividend	0	3	3
Saldo financieringsfunctie	0	3	3
Overige alg. dekkingsmiddelen	3	2	-1
Subtotaal alg. dekkingsmiddelen	3	79	76
Gerealiseerd totaal saldo van baten en lasten	141	167	26
Subtotaal mutaties reserves	37	17	-20
Gerealiseerd resultaat	178	184	6

De balans laat bij het eigen vermogen het gerealiseerde resultaat uit het overzicht van baten en lasten zien. De investeringen conform de Nationale rekeningen definitie zijn verspreid over diverse balansposten, zoals materiële vaste activa en onderhanden werk. Bijna alle niet-financiële activa betreffen investeringen conform de Nationale rekeningen; de uitzonderingen zijn bijdragen aan derden voor investeringen⁴⁵ en niet in exploitatie genomen bouwgronden.⁴⁶

Bij de materiële vaste activa wordt op de balans onderscheid gemaakt tussen drie categorieën:

- Economisch nut en verhandelbaar, bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen of vervoermiddelen;
- Economisch nut en met mogelijkheid tot heffingen om kosten te dekken, bijvoorbeeld aanleg van een riolering gefinancierd door rioolheffing of investeringen in uitbreiding van een haven gefinancierd door havengelden;
- Maatschappelijk nut, bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte, zoals aanleg van een plein of bestrating.

⁴⁵ Dit zijn in de Nationale rekeningen investeringen van die derden (bijvoorbeeld een stichting voor daklozen) en niet van de gemeente die de investeringsbijdrage verstrekt.

⁴⁶ Dit zijn in de Nationale rekeningen aan- en verkoop van gronden en andere niet-geproduceerde activa.

Tabel A.2 Balans met investeringen Lansingerland, 2016, mln euro.

	Ultimo 2015	Ultimo 2016	Mutatie
Vaste activa	187	216	29
Immateriële vaste activa	0	8	8
kosten van onderzoek en ontwikkeling	0	0	0
bijdragen aan activa van derden	0	8	8
Materiële vaste activa	181	202	21
inv. economisch nut	134	159	25
inv. economisch nut met evt. heffing voor kosten	25	26	1
inv. openbare ruimte met maatschappelijk nut	22	17	-5
Financiële vaste activa	6	6	0
Vlottende activa	254	216	-38
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	29	0	-29
Overige grond- en hulpstoffen	4	4	0
Onderhanden werk, o.a. bouwgronden in exploitatie	155	184	29
Financiële activa	66	28	-38
Totaal activa	441	432	-9
Vaste passiva	410	390	-20
Eigen vermogen	72	98	26
algemene reserve	42	78	36
bestemmingsreserves	8	14	6
gerealiseerd resultaat (zie overzicht baten en lasten)	22	6	-16
Voorzieningen	21	20	-1
Vaste schulden	317	272	-45
Vlottende passiva	31	42	11
Totaal passiva	441	432	-9

De investeringen met economisch nut worden in een aparte tabel nog verder uitgesplitst (zie tabel 2.4). Hiermee wordt voldaan aan de BBV-verplichting om in de toelichting op de balans een sluitend overzicht op het verloop van deze activa te geven.

Tabel A.3 Uitsplitsing balanspost investeringen met economisch nut, Lansingerland, 2016, mln euro⁴⁷

	Ultimo 2015	Ultimo 2016	Mutatie	Inv.	Desinv.	Afschr.	Overig
Gronden en terreinen	21	50	29	0	1	0	28
Woonruimten	0	0	0	0	0	0	0
Bedrijfsgebouwen	104	101	-3	1	0	3	-7
GWW	8	7	-1	0	0	1	-2
Vervoermiddelen	0	0	0	0	0	0	0
Machines e.d.	0	0	0	0	0	0	0
Overige	1	1	0	1	0	1	-2
Totaal inv. economisch nut	134	159	25	2	1	5	17

⁴⁷ Dit is exclusief investeringen economisch nut met eventuele heffing voor kosten en exclusief investeringen openbare ruimte met maatschappelijk nut

De mutatie in de balanswaarde van investeringen kan in boekhoudkundige termen diverse oorzaken hebben. Het kan hier niet alleen gaan om bruto investeringen (aankopen) of desinvesteringen (verkopen), maar ook om andere mutaties, zoals afschrijvingen, afwaarderingen, herrubricering⁴⁸ en bijdragen derden. Deze informatie moet in de toelichting op de balans worden gegeven. Dit betekent ook dat cijfers over investeringen conform de Nationale rekeningen (bruto investeringen en desinvesteringen) redelijk kunnen worden afgeleid van de toelichting op de balans van gemeenten. Dit zal in het bijzonder gelden als met ingang van 2017 alle gemeenten verplicht zijn hun investeringen in de openbare ruimte met maatschappelijk nut ook op de balans te activeren.

Bijlage B: Macro-economisch begrippenkader

De cijfers over gemeente-investeringen worden gepubliceerd door het CBS en zijn deel van de Nationale-rekeningenstatistieken.

Wat zijn de Nationale rekeningen?

Sinds de jaren vijftig zijn de cijfers van de Nationale rekeningen⁴⁹, en daarmee ook de onderliggende definities, het uitgangspunt van macro-economische voorspellingen, macro-economische analyse en macro-economisch beleid. Bekende Nationale-rekeningencijfers zijn bbp per inwoner (maatstaf voor materiële welvaart), bbp volume groei ('economische groei'), overheidstekort als percentage van het bbp (EMU-saldo) en overheidsschuld als percentage van het bbp (EMU-schuld).

De Nationale rekeningen zijn een slimme combinatie van statistieken over verschillende soorten van macro-economische grootheden, zoals over economische groei en de rol van bedrijfstakken (input-output tabellen), macro-economische bestedingen (Keynesiaanse bestedingsvergelijking), overheidsfinanciën (inkomsten, uitgaven, tekort, schulden en bezittingen van overheden), arbeidsmarkt (beloning werknemers, werkgelegenheid, werkloosheid en sociale zekerheid), betalingsbalans en financiële en monetaire statistieken. Door deze statistieken als één groot systeem te presenteren gebaseerd op dezelfde set van kerndefinities en classificaties⁵⁰, kunnen internationale vergelijkingen en vergelijkingen in de tijd worden gemaakt. Dit

⁴⁸ Bij de gronden en terreinen onder materiële vaste activa is bij Lansingerland een overboeking te zien vanuit de vlottende activa, namelijk niet in exploitatie genomen bouwgronden, cf. de gewijzigde regelgeving BBV.

⁴⁹ Voor een algemene toelichting op de Nationale rekeningen, zie Lequiller en Blades (2014), Bos (2017) en Bos (2013). Voor een overzicht van de geschiedenis van de Nederlandse Nationale rekeningen, zie Bos (2006).

⁵⁰ De huidige richtlijnen voor de wereld zijn de System of National Accounts 2008 (UN, 2008) en European System of National Accounts 2010 (EU, 2010; http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_system_of_national_and_regional_accounts_-_ESA_2010). In hoofdstuk 20 van ESA2010 worden de overheidsrekeningen besproken, inclusief inkomsten- en uitgaven van de overheid en de classificatie van overheidsuitgaven naar functies (COFOG). Voor de EU-landen is een uitgebreide set van Nationale-rekeningenstatistieken verplicht, waaronder ook veel informatie over de overheid, zoals inkomsten, uitgaven, tekort en schuld van de overheid, uitgaven van de overheid naar functie en overheidsinvesteringen, zie <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-01-13-429-3A-C>.

is van groot belang voor analyses en voor beleidsafspraken, bijvoorbeeld over monetair en financieel beleid en over bijdragen van landen aan de EU en de Verenigde Naties. Ook kunnen Nationale-rekeningencijfers worden gebruikt om dwarsverbanden tussen de verschillende soorten analyses te leggen. Een voorbeeld is de relatie in een macro-economisch model tussen economische groei, uitgaven en inkomsten van consumenten en bedrijven en uitgaven, inkomsten en tekort van de overheid.

Gemeente-investeringen en Nationale rekeningen

Gemeente-investeringen spelen in de Nationale rekeningen een belangrijke rol bij de overheidsfinanciën en de conjuncturele en structurele economische groei.

Gemeente-investeringen zijn van belang voor de Europese tekort- en schuldnormen. Deze uitgaven zijn onderdeel van de totale overheidsuitgaven⁵¹ en hebben daarmee per definitie direct invloed op het overheidstekort (EMU-saldo⁵²). Een daling van de gemeente-investeringen met 0,6% bbp in de periode 2009-2016 leidt daarom ceteris paribus tot een verbetering van het EMU-saldo met 0,6% bbp en een overeenkomstige daling van de netto schuld.

De invloed van gemeente-investeringen op het bbp komt doordat gemeente-investeringen deel zijn van de overheidsinvesteringen⁵³. Op basis van de Keynesiaanse bestedingsvergelijking⁵⁴ betekent dit dat gemeente-investeringen invloed hebben op de economische groei. Een daling van de overheidsuitgaven en dus ook van de gemeente-investeringen van bijvoorbeeld 1,5% bbp naar 1,0% bbp leidt daarom per definitie – ceteris paribus - direct tot een daling van de economische groei met 0,5%. Vanuit het perspectief van macro-economisch stabilisatiebeleid is het belangrijk om te bepalen of fluctuaties in gemeente-investeringen procyclisch, contra-cyclisch of neutraal voor conjuncturele schommelingen in de economische groei zijn.

De invloed van gemeente-investeringen op het bbp conform de nationale rekeningen wordt bepaald door de specifieke meetconventies en meetpraktijk. Afschrijvingen op

⁵¹ De totale overheidsuitgaven waren in 2009 48,0% bbp en in 2016 43,8% bbp; een daling van 4,2% bbp. De uitgaven van de overheid worden ook uitgesplitst naar (beleids-)functies, zoals algemene publieke dienstverlening, defensie, veiligheid en justitie, economische aangelegenheden, onderwijs en sociale bescherming. Deze internationaal afgesproken indeling (COFOG) komt dus niet overeen met de beleidsprogramma's zoals die door gemeenten in hun jaarrekening en begroting worden onderscheiden. De COFOG-indeling komt ook niet overeen met de functie indeling die het CPB hanteert in CEP en MEV (zie Bos, 2003).

⁵² Dit is gedefinieerd als het saldo van overheidsinkomsten en –uitgaven en het komt ook overeen met de verandering in de netto schuld. Een overzicht van inkomsten en uitgaven van gemeenten wordt gegeven in paragraaf 3. Voor een nadere toelichting op deze inkomsten en uitgaven, zie Bos (2003).

⁵³ De investeringen in vaste activa worden in CBS-publicaties uitgesplitst naar de volgende 10 categorieën: woningen, bedrijfsgebouwen, grond-weg- en waterbouw, vervoermiddelen, machines en installaties, in cultuur gebrachte activa, overdrachtskosten grond, computerprogramma's en data banken, onderzoek en ontwikkeling, overige investeringen. Conform de Nationale-rekeningendefinitie van investeringen (zie ESA2010, para 3.123-3.138) worden aankopen grond worden niet tot deze investeringen gerekend.

⁵⁴ Het binnenlands product van een land (Y) is gelijk aan de som van finale consumptie van huishoudens en de overheid (C) plus de investeringen (I) en het verschil tussen export (E) en import (M).

de gemeente-investeringen⁵⁵ zijn deel van de bruto toegevoegde waarde van de bedrijfstak overheidsdiensten en deel van het bbp.⁵⁶

De meting van het volume van de overheidsdiensten, waarbij rekening wordt gehouden met veranderingen in de samenstelling en kwaliteit van deze diensten, is lastig. Vandaar dat in de Nationale-rekeningenpraktijk meestal wordt gekozen voor een simpele conventie: veranderingen in het volume van de verschillende kostenonderdelen leiden tot een evenredige verandering in het volume van de overheidsdiensten. Een van deze kostenonderdelen naast beloning van werknemers zijn de afschrijvingen op de investeringen.⁵⁷ Deze meetpraktijk voor het volume van de overheidsdiensten betekent dat in de CBS-cijfers over economische groei (volume groei bbp) geen rekening wordt gehouden met de mate waarin gemeente-investeringen bijdragen aan de concurrentiekracht, leefbaarheid of welvaart van Nederland.

Saldo baten-lasten versus EMU-saldo

Volgens het batenlastenstelsel is een sluitend saldo van baten en lasten voor het begrotingsjaar of de drie jaar daarna de begrotingsnorm. Dat is iets heel anders dan een EMU-saldo van nul doordat de uitgaven cf. de Nationale rekeningen gelijk zijn aan de inkomsten. Bij de inkomsten en uitgaven cf. NR leiden fluctuaties in investeringen en aan- en verkopen van grond tot fluctuaties in het EMU-saldo. Bij het saldo van baten en lasten zijn deze posten niet van belang. Daarentegen zijn voor dit saldo wel fluctuaties in de (versnelde) afschrijvingen, herwaarderingswinsten (bijvoorbeeld winsten op verkoop van aandelen Bouwfonds of energiebedrijven gewaardeerd tegen historisch kostprijs), herwaarderingsverliezen (bijvoorbeeld afboekingen op de grondpositie vanwege de ingezakte woningmarkt) en mutaties in voorzieningen en reserveringen van belang.

⁵⁵ Het gaat hier om de afschrijvingen conform de Nationale rekeningen. Deze verschillen in diverse opzichten van die in de jaarrekening van gemeenten: de afschrijvingen worden bepaald op basis van de vervangingswaarde en niet van de historische kostprijs, levensduren en verloop van de afschrijvingen over de tijd (bijvoorbeeld lineair versus niet-lineair, andere restwaarde) kunnen verschillen en ook wordt afgeschreven op niet-geactiveerde investeringen van maatschappelijk nut en voor het deel van investeringen dat door anderen is gefinancierd, bijvoorbeeld door investeringsbijdragen van het Rijk.

⁵⁶ Als netto binnenlands product als maatstaf wordt genomen is dit niet zo. Dit is ook een betere indicator voor veranderingen in materiële welvaart dan bruto binnenlands product.

⁵⁷ Als investeringen van gemeenten structureel met 0,5% bbp dalen, zullen bij een gematigd groeiende economie ook de afschrijvingen met wat minder dan 0,5% bbp dalen. Dit leidt daarom ook op de lange termijn tot een daling van het bbp met ruwweg 0,5%.

Bijlage C: Definitie en meting van gemeente-investeringen

Volgens de CBS-statistieken van de nationale rekeningen⁵⁸ zijn de investeringen van gemeenten gedaald van 10,1 mld euro in 2009 naar 7,4 mld euro in 2016. Dit is een daling met bijna 30%. Als percentage van het bbp is de procentuele daling groter (40%), omdat in deze periode ook het bbp is gestegen door inflatie, bevolkingsgroei en stijging van de materiële welvaart per inwoner⁵⁹. In deze bijlage wordt deze meting van de gemeente-investeringen door het CBS nader toegelicht.

Tabel C.1 Van Iv3-data van gemeenten naar CBS statistieken over gemeente-investeringen, 2009-2016

	2009	2016	2009-2016	2009-2016
	mld euro		relatieve mutatie	
Nationale rekeningen	10,1	7,4	-2,7	-0,27
Iv-3 door gemeenten	7,0	5,0	-2,0	-0,29
Bijstelling door CBS	3,1	2,4	-0,7	-0,23

De bovenstaande tabel laat zien dat het CBS grote bijstellingen maakt op de door de gemeenten aangeleverde cijfers (Iv3-data, ongecorrigeerd). Deze bijstellingen zijn een redelijk stabiel percentage van ongeveer 40-50%. Vandaar dat deze bijstellingen de procentuele ontwikkeling in de tijd maar beperkt beïnvloeden: een daling volgens het CBS van 27%, terwijl die daling in de ongecorrigeerde cijfers 29% was.

Het CBS komt in drie stappen tot haar cijfers over gemeente-investeringen⁶⁰:

- Verwerken ruwe Iv3-data uit de jaarrekening over investeringen⁶¹.
- Controle op plausibiliteit per gemeente en waar nodig bijstellingen van de cijfers;
- Nationale-rekeningencorrecties voor het totaal van gemeenten.

We zullen deze drie stappen nader toelichten. Maar eerst zal worden toegelicht hoe een gemeente Iv3-data over investeringen kan afleiden uit de financieel-administratieve boekhouding. Tot slot worden mogelijke meetfouten besproken.

⁵⁸ Zie CBS Statline, Overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid, inkomsten en uitgaven.

⁵⁹ Deze laatste is het resultaat van productiviteitsstijging en verandering in de verhouding tussen de werkende bevolking en de totale bevolking.

⁶⁰ Over de relatie tussen gemeenterekeningen en de raming van de Nationale rekeningen, zie ook Keuning en Van Tongeren, 2004.

⁶¹ Dit geldt niet voor de cijfers over het jaar 2016; deze zijn zo goed mogelijk door het CBS geraamd op basis van kwartaalinformatie over gemeenten en andere inzichten.

Stap 1. Van financieel-administratieve cijfers naar Iv3-data over investeringen

Gemeenten rapporteren uitgaven en inkomsten aan het CBS voor de macro-economische cijfers van de Nationale rekeningen en voor specifieke statistieken, zoals milieustatistieken. Deze informatie voor derden (Iv3)-rapportage wordt door gemeenten handmatig of via programmatuur met vertaal- en rekenregels afgeleid van hun financiële administratie, waaronder informatie over baten en lasten over verschillende programma's en de balans, maar ook over kasstromen en andere informatie. Ten behoeve van de rapportage aan het CBS kunnen gemeenten ook hun financiële administratie hebben aangepast, bijvoorbeeld toevoeging van extra of ander detail.

Volgens de richtlijnen voor de jaarrekening en begroting van gemeenten (BBV) kunnen drie soorten investeringen (zie bijlage 1) worden onderscheiden:

- Economisch nut en verhandelbaar, bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen of vervoermiddelen;
- Economisch nut en met mogelijkheid tot heffingen om kosten te dekken, bijvoorbeeld aanleg riolering gefinancierd door rioolheffing;
- Maatschappelijk nut, bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte, zoals aanleg van een plein of bestrating.

Deze drie soorten investeringen sluiten redelijk goed aan op het begrip investeringen conform de Nationale rekeningen.⁶² Er zijn echter enkele duidelijke verschillen. Zo zijn de aan- en verkopen van grond en de bijdragen aan activa van derden volgens de definities van de Nationale rekeningen geen investeringen van een gemeente.⁶³ Daarentegen zijn kosten voor bodemsanering (zie Commissie BBV, 2017b, p. 47) in de gemeenteboekhouding geen investeringen, terwijl dat wel als zodanig wordt gezien in de Nationale rekeningen (zie ESA2010, para 3.129h). Ook worden investeringen in de gemeenteboekhouding netto geboekt, d.w.z. na aftrek van bijdragen van derden. In de Nationale rekeningen wordt uitgegaan van bruto registratie, dat wil zeggen zonder bijdragen van derden in mindering te brengen.

De beide soorten investeringen met economisch nut moeten verplicht op de gemeentebalans worden geactiveerd en nader worden toegelicht⁶⁴. De informatie over deze investeringen (exclusief aan- en verkopen grond en bijdragen aan activa van derden) kunnen gemeenten dus relatief eenvoudig van de toelichting op hun balans afleiden. Wel moet deze investeringen voor de IV-rapportage bruto worden gerapporteerd.

⁶² Zie European System of Accounts 2010, para 3.124-3.138.

⁶³ Aan- en verkopen grond zijn een aparte soort activa in de Nationale rekeningen, nl. niet-geproduceerde activa. Bijdrage aan activa aan derden zijn investeringsbijdragen aan derden in de Nationale rekeningen.

⁶⁴ In bijlage 1 wordt dit geïllustreerd voor de middelgrote gemeente Lansingerland.

De investeringen met maatschappelijk nut mogen ook op de balans worden geactiveerd, maar dit was in de periode tot 2017 niet verplicht.⁶⁵ Als deze investeringen niet worden geactiveerd, worden deze in de gemeenteboekhouding als lasten geboekt. Voor Iv3-rapportage aan het CBS moet hieraan ook een Nationale-rekeningeninvesteringscode worden toegekend.

Stap 2. Verwerken ruwe Iv3-data over investeringen door CBS

Bij het bepalen van de investeringen per gemeente kijkt het CBS in principe naar de bedragen bij twee transactiecodes⁶⁶ in de Iv3-rapportage:

- aankopen van duurzame goederen en diensten (Lasten, transactiecode 3.3.3);
- verkopen van duurzame goederen en diensten (Baten transactiecode 3.3.2). Dit laatste bedrag wordt in mindering gebracht.

Tabel C.2 Investeringscf. Nationale rekeningen afgeleid van Iv3-transactiecodes, mld euro (bron: Iv3-data, CBS website <https://iv3statline.cbs.nl/#/IV3/nl/>)

	2016
Aankopen duurzame goederen en diensten (L 3.3.3)	5,6
Verkopen duurzame goederen en diensten (B 3.3.2, minus)	-0,6
Totaal investeringen cf. nationale rekeningen op basis van ruwe Iv3-data	5,0

De codes voor aan- en verkopen grond (Lasten, transactiecode 3.3.2 en Baten, transactiecode 3.3.1) worden niet meegenomen als investeringen. Volgens de definities van de Nationale rekeningen zijn dit geen investeringen, maar zijn dit een aparte categorie niet-financiële activa: aan- en verkopen van niet-geproduceerde activa.

Ook de bedragen bij de code voor investeringen in eigen beheer (verrekening kostenplaatsen voor investeringsprojecten, Lasten, transactiecode 6.2.1) wordt niet meegenomen. In 2016 ging het om een bedrag van 0,3 mld euro.

Stap 3. Check op plausibiliteit per gemeente door CBS

De Iv3-cijfers aangeleverd door gemeenten worden door het CBS op hun plausibiliteit gecheckt: cijfers die per definitie niet kunnen of qua omvang heel duidelijk niet plausibel zijn, worden nader bekeken.

In 2016 rapporteerden bijvoorbeeld enkele gemeenten, zoals Arnhem, voor tientallen miljoenen negatieve aankopen van duurzame goederen en diensten (zie ook figuur 4.1). Negatieve bedragen zijn bij deze code per definitie echter niet mogelijk. Dit moet vermoedelijk verkoop van duurzame goederen en diensten of verkoop van grond betreffen. In overleg met deze gemeenten is dit gecorrigeerd.

⁶⁵ Vanaf 2017 is dit wel verplicht.

⁶⁶ Deze codes zijn met ingang van 2017 gewijzigd.

Ook op sommige onlogische combinaties van codes wordt gelet. In 2016 rapporteerde de gemeente Breda bijvoorbeeld dat de toename in GWW (grond-weg- en waterbouw) op hun balans werd veroorzaakt door 30 miljoen aankopen van niet-duurzame goederen en diensten (Lasten, transactiecode 3.4.3). Dit is niet plausibel en werd door het CBS automatisch gecorrigeerd door dit wel als een investering (aankopen van duurzame goederen en diensten, lasten transactiecode 3.3.3) te boeken.

Stap 4. Nationale-rekeningencorrecties door CBS

Om het totaal aan investeringen volgens de Nationale rekeningen te bepalen worden vervolgens door het CBS een paar specifieke correcties gemaakt. De belangrijkste zijn investeringen in eigen beheer, BTW-compensatiefonds, overdrachtskosten grond en bruten voor investeringsbijdragen.

Tabel C.3 Nationale rekeningen-correcties, 2016, mld euro (bron: CBS Statline en werktabel CBS Nationale rekeningen)

	2016
Investerings in eigen beheer (bron: CBS Statline, Inkomsten en uitgaven gemeenten)	0,6
BTW-compensatiefonds (bron: werktabel CBS Nationale rekeningen)	1,0
Overdrachtskosten grond (bron: werktabel CBS Nationale rekeningen)	0,0
Bruten investeringsbijdragen (bron: werktabel CBS Nationale rekeningen)	0,1
Totaal Nationale-rekeningencorrecties	1,8

De eerste grote correctie zijn de investeringen in eigen beheer, dat wil zeggen de investeringsgoederen en diensten die door een gemeente zelf zijn geproduceerd. Bij de bepaling van deze investeringen in eigen beheer wordt geen rekening gehouden met het bedrag op de Iv3-code over investeringen in eigen beheer volgens de gemeenten (Verrekening kostenplaatsen investeringsprojecten, L 6.2.1). Hiervoor maakt het CBS een geheel eigen raming. In de ramingsprocedure voor recente jaren wordt uitgegaan van een vast percentage van de aankopen van duurzame goederen en diensten. Volgens de CBS-cijfers over 2016 gaat het om ongeveer 600 mln euro, waarvan 400 mln euro voor software in eigen beheer en 150 mln euro om grond-, weg- en waterbouw.

De tweede grote correctie betreft het BTW-compensatiefonds. De lasten die door gemeenten worden geboekt in Iv3 zijn zonder btw als die via het BTW-compensatiefonds worden vergoed. In de Nationale rekeningen moeten de investeringen inclusief betaalde btw worden geregistreerd. Vandaar dat het CBS in 2016 een bedrag van 1 mld euro voor BTW-compensatiefonds heeft toegevoegd aan de Iv3-cijfers.

De derde correctie betreft overdrachtskosten grond. Volgens de definities van de Nationale rekeningen moeten de aankopen van grond niet als investering worden gemaakt, maar de daarbij horende overdrachtskosten wel. Vandaar dat het CBS

hiervoor een kleine correctiepost heeft die wordt bepaald als percentage van de aankopen van grond. In 2016 betrof het een bedrag van 40 mln euro.

De laatste belangrijke correctie betreft het bruteren voor investeringsbijdragen. In de financiële administratie van gemeenten worden investeringen opgevoerd voor zover gefinancierd door de gemeente zelf, dus exclusief bijdragen van derden zoals het Rijk, de provincie of vervoerregio's. Gemeenten moeten deze investeringen in hun Iv3-rapportage echter bruto doorgeven, dat wil zeggen dat de bijdragen van derden niet in mindering moeten worden gebracht. Maar volgens het CBS maken niet alle gemeenten deze correctie. Vandaar dat het CBS hiervoor een aanvullende correctie heeft. In 2016 betrof deze correctie 130 mln euro.

Nationale-rekeningcijfers worden gemaakt op basis van veel verschillende data waarbij ook belangrijk is dat aan de diverse identiteiten uit de Nationale-rekeningenboekhouding wordt voldaan. De investeringen van gemeenten zijn een onderdeel van vraag en aanbod van duurzame goederen en diensten. Vandaar dat vanwege de noodzaak van een consistente raming van vraag en aanbod, bijvoorbeeld van de productie in de bouw, aanpassingen van de raming van gemeente-investeringen nodig kunnen zijn. Volgens het CBS spelen deze aanpassingen bij hun ramingen van de investeringen van gemeenten echter geen rol.

Meetfouten bij de raming van gemeente-investeringen?

Hoe betrouwbaar zijn de CBS cijfers over gemeente-investeringen in de periode 2009-2016? Meetfouten kunnen twee oorzaken hebben: verkeerde rapportage door de gemeente zelf en verkeerde of onvoldoende correcties door het CBS.

Verkeerde rapportage door gemeente kan komen doordat de posten in de gemeente boekhouding niet goed worden vertaald naar transactie-codes voor de Nationale rekeningen. Dit zal vooral voorkomen bij investeringen die door gemeenten niet geactiveerd worden, zoals de investeringen in de openbare ruimte voor maatschappelijk nut. Door wijziging van het BBV zijn gemeenten echter met ingang van 2017 verplicht investeringen met maatschappelijk nut te activeren. Dit zal vermoedelijk op termijn leiden tot een duidelijke verbetering van de gemeenterapportages.

Soms hebben specifieke gemeenten ook problemen in het aanleveren van goede informatie. De gemeente Amsterdam geeft zelf aan dat de Iv-3 cijfers van Amsterdam in de periode 2009-2013 niet betrouwbaar zijn. Het CBS heeft hiervoor zo goed mogelijk proberen te corrigeren.

Bijlage D: Historisch perspectief

In deze bijlage wordt met een macro-economische bril gekeken naar de investeringen van de lokale overheid⁶⁷ gedurende de afgelopen vijftig jaar.⁶⁸ Vanuit dit historische perspectief wordt op drie verschillende manieren cijfers over de lokale investeringen gepresenteerd:

- Omvang als percentage bbp: hoe groot zijn de investeringen van de lokale overheid, zijn er duidelijke trends en zijn er misschien grote verschuivingen tussen overheidslagen geweest?
- Omvang als percentage bbp, EMU-saldo en aan- en verkopen grond: in hoeverre kunnen investeringen en aan- en verkopen grond van de lokale overheid de fluctuaties in het EMU-saldo van de lokale overheid verklaren?
- Reële mutaties en bbp volume groei: zijn de investeringen van de lokale overheid pro- of anticyclisch geweest?

Omvang investeringen lokale overheid als percentage bbp

De afgelopen twintig jaar zijn de investeringen van de lokale overheid als percentage van het bbp (zie onderstaande figuur) eerst met ongeveer een kwart gestegen, van 1,9% bbp in 1995 tot 2,4% bbp in 2009, en vervolgens weer gedaald tot het oorspronkelijke niveau van rond de 2% bbp. Vanuit historisch perspectief waren de investeringen in 2009 echter laag: in 1969 waren deze als aandeel in het bbp bijvoorbeeld nog 40% hoger (3,4% bbp). Een van de oorzaken⁶⁹ van deze daling is de woningbouw: begin jaren zeventig werd eerst veel grond bouwrijp gemaakt voor nieuwe woningen (1% bbp) maar eind jaren zeventig is dit gehalveerd (0,5% bbp)⁷⁰.

In de periode 1995-2016 liepen de investeringen van de lokale overheid en de gemeenten ongeveer parallel. Dit betekent dat in deze periode verschuivingen tussen gemeenten en de rest van de lokale overheid, zoals gemeenschappelijke regelingen en provincies, geen substantiële verklaring bieden voor eerst de toename en daarna de afname van de gemeentelijke investeringen. Zo zijn bijvoorbeeld in 2013 de gemeentelijke taken op het gebied van ambulance vervoer en brandweer overgeheveld naar veiligheidsregio's, maar de jaarlijkse investeringen bij deze taken zijn zeer beperkt en deze verschuiving is vier jaar na het omslagjaar 2009.⁷¹

⁶⁷ Voor het geven van een historisch perspectief vanaf 1969 zijn geen gegevens beschikbaar voor Nederlandse gemeente-investeringen. Maar een redelijk alternatief zijn gegevens over de investeringen van de lokale overheid, aangezien de investeringen van gemeenten een groot deel hiervan zijn; afgelopen twintig jaar was het elk jaar ongeveer 60%. Als informatie voor het totaal van gemeenten beschikbaar is, wordt dit ook getoond en besproken; waar relevant wordt daarnaast soms ook de totale overheid getoond.

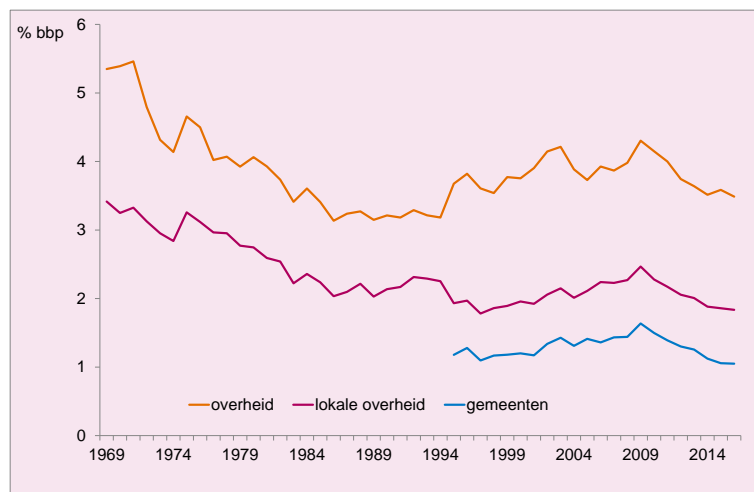
⁶⁸ Vanaf 1969, dus bijna vijftig jaar.

⁶⁹ In een apart onderzoek zouden de oorzaken van deze fluctuaties nader kunnen worden geïdentificeerd en gekwantificeerd.

⁷⁰ Zie CBS statistiek kapitaal uitgaven en inkomsten.

⁷¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2016/27/meer-samenwerking-lokale-overheden>

Figuur D.0.1 Investerings van de overheid, lokale overheid en gemeenten als % bbp



Bron: CBS Statline, Overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid, inkomsten en uitgaven, CBS Nationale rekeningen revisiepublicatie 1969-2005, revisie 2001.

Het totaal van de investeringen van de overheid is in 1995 wel beïnvloed door een verschuiving: door afsplitsing van NS ProRail van de NS verschoof 1% bbp van de private investeringen naar de investeringen van de (centrale) overheid en deze laatste namen daarom overeenkomstig toe.

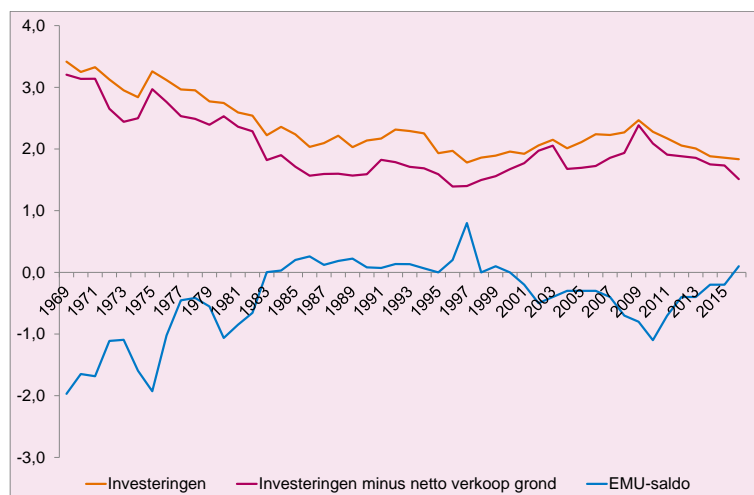
Investerings lokale overheid en EMU-saldo

Gemeten over de gehele periode 1969-2016 heeft de lokale overheid een EMU-tekort van gemiddeld 0,4% bbp. Als over een kortere periode wordt gekeken kan dit substantieel veranderen: vanaf 1985 is het gemiddelde tekort slechts 0,1% bbp, terwijl dit vanaf 2000 weer 0,4% bbp is. De jaarlijkse fluctuaties in het EMU-saldo van de lokale overheid hangen redelijk sterk samen met de investeringen en de netto verkoop van grond (zie onderstaande figuur). Dit kan nader worden toegelicht door drie perioden te onderscheiden.

In de eerste periode, van 1969 tot 1996, zijn de investeringen van de lokale overheid gedaald met ruim 1,5% bbp, terwijl de opbrengsten uit de netto verkoop van grond stegen met 0,4% bbp. In dezelfde periode is het EMU-saldo lokale overheid verbeterd van -2% bbp naar rond de 0% bbp. De daling van de investeringen lokale overheid en stijging netto verkoop grond geeft cijfermatig daarom een goede verklaring voor de grote verbetering EMU-saldo in deze periode.

In de tweede periode, van 1996 tot 2009, zijn de investeringen van de lokale overheid gestegen met 0,5% bbp en de netto verkopen van grond daalden met 0,5% bbp. Ook dit biedt cijfermatig een goede verklaring voor de verslechtering van het EMU-saldo in deze periode met ruim 1% bbp.

Figuur D.0.2 Investerings, netto verkoop grond en EMU-saldo lokale overheid als percentage bbp (1969-2016)



Bron: CBS Statline, Overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid, inkomsten en uitgaven, CBS Nationale rekeningen revisiepublicatie 1969-2005, revisie 2001.

In de derde periode, van 2009 tot 2016, zijn de investeringen van de lokale overheid gedaald met 0,5% bbp en de opbrengsten uit netto verkoop van grond met 0,2% bbp toegenomen. Dit verklaart cijfermatig ook een groot deel van de verbetering van het EMU-saldo in deze periode met ruim 1% bbp.

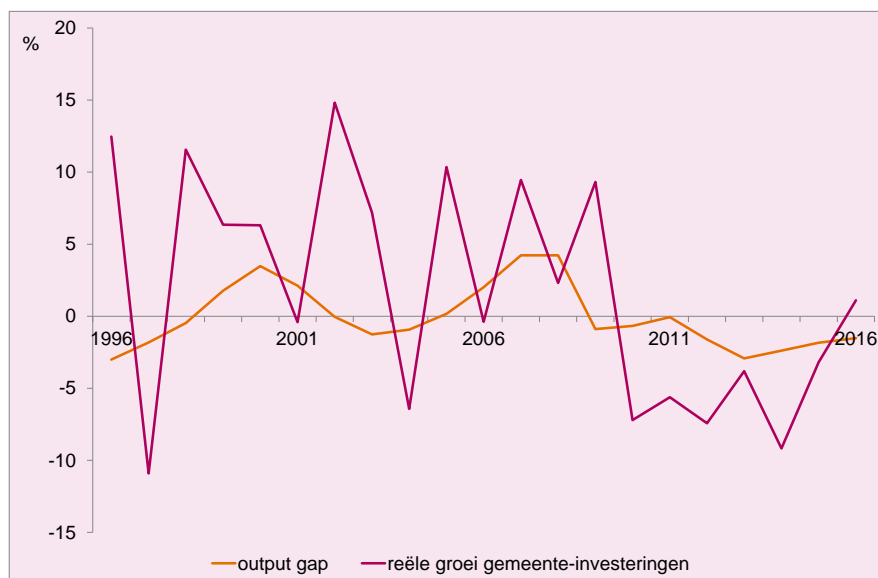
Gemeente-investeringen en conjunctuur

Conjuncturele schommelingen in het bbp kunnen een oorzaak voor fluctuaties in de gemeente investeringen zijn. Om de daling vanaf 2009 te verklaren zou dan vanaf die periode de volumegroei van het bbp sterk moeten zijn gedaald; vanaf 2014 is de economische groei in Nederland sterk aangetrokken, maar zijn de investeringen van gemeenten nominaal en als percentage van het bbp verder gedaald. Deze verklaring is daarom niet overtuigend. Daarnaast moet voor deze verklaring ook het onderliggende mechanisme worden uitgewerkt en onderbouwd. Daling van economische groei kan bijvoorbeeld via minder rijksbijdragen (de belangrijkste financieringsbron van gemeenten) en stagnatie van de woningmarkt leiden tot minder gemeente-investeringen.

Vanuit het perspectief van macro-economische stabilisatie is het interessant om te kijken in hoeverre de investeringen van gemeenten contra- dan wel procyclisch zijn geweest. Contra cyclisch is als gemeenten de conjunctuurgolven dempen door in economisch slechte tijden via hun investeringen een positieve impuls te geven en in economisch goede tijden een negatieve impuls. Dit stabiliseert dan de economie. Daarentegen vergroten procyclische investeringen de conjunctuurgolven door in economische goede tijden een positieve impuls te geven en in economisch slechte tijden een negatieve impuls. Als indicator van economisch goede en slechte tijden moet niet naar de economische groei, maar naar de output gap worden gekeken (zie

Suyker, 2016). Slechte tijden zijn jaren met een negatieve output gap, oftewel jaren met onderbezetting van de productiecapaciteit en met hoge werkloosheid.

Figuur D.0.3 Output-gap en reële groei gemeente-investeringen, 1996-2016.



Bron: CBS Statline, Overheidsfinanciën, macro-economisch; overheid, CPB CEP2018, databestand opgenomen figuren

Bovenstaande grafiek laat zien dat vanaf 2010 tot en met 2015 de gemeente-investeringen procyclisch zijn geweest. In de periode 1996-2016 zijn 12 van de 21 jaren procyclisch geweest, 3 contra cyclisch en 6 neutraal. Als de gemeente-investeringen vanaf 2009 als % bbp constant zouden zijn geweest, zou dit 2010 een positieve bestedingsimpuls van 0,6% bbp hebben gegeven. Met anticyclische gemeente-investeringen was het effect nog groter geweest.

Bijlage E: Internationaal perspectief

Recent onderzoek van de OESO (Allain-Dupré et al., 2017: p. 7) laat zien dat zowel de toename van de investeringen van de lokale overheid in de periode 1995-2009 als de afname in de periode daarna zichtbaar is in de gehele EU en OESO. In tegenstelling tot de meeste andere EU- en OESO-landen zijn in Nederland de investeringen van de centrale overheid redelijk stabiel gebleven gedurende ruim twintig jaar (zie ook figuur 1.1). Dit kan samenhangen met de Nederlandse begrotingssystematiek voor rijksuitgaven, zoals uitgavenkaders en het infrastructuurfonds. Deze hebben juist tot doel het budgettaire restkarakter en de gevoeligheid voor economische en politieke schommelingen van investeringen van de centrale overheid te beperken.

De sterke daling van de investeringen van de lokale overheid vanaf 2009 is echter niet in alle Europese landen zichtbaar, zoals niet in de Scandinavische landen.

Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat in de Scandinavische landen lokale belastingen de belangrijkste inkomstenbron zijn van lokale overheden, dat de netto schuld relatief laag is of dat de rijksbijdragen zijn toegenomen.⁷² Opvallend aan de rijksbijdragen in Denemarken is dat deze bewust anticyclisch zijn (zie Martens en Zeilstra (2015)).

Bijlage F: Interviews met zes gemeenten

Zes gemeenten⁷³ zijn geïnterviewd over het verloop van hun investeringen sinds 2009 en de achterliggende factoren van daling of stijging. Deze interviews zijn belangrijk om het verhaal achter de investeringscijfers te horen en om een beter beeld te krijgen van de overwegingen en specifieke omstandigheden die deze beïnvloed hebben.

Het gaat hier niet om een representatieve steekproef, maar om een informatieve steekproef. Bij de selectie van gemeenten is vooral gekeken naar de grote investeerders en naar redelijke geografische spreiding. Lansingerland is de kleinste gemeente die is opgenomen. Deze middelgrote gemeente van ruim 60 duizend inwoners is meegenomen, omdat deze bekend stond als gemeente met de hoogste schuld per inwoner van Nederland, het een gemeente is die in bevolking sterk is gegroeid en ook sterk is beïnvloed door het inzakken van de woningmarkt. De zes gemeenten zijn: Rotterdam, Den Haag, Zwolle, Hengelo, Lansingerland en Breda.

Tabel F.1 Oorzaken daling gemeente-investeringen volgens zes gemeenten (score geeft mate aan waarin een factor belangrijk is voor de ontwikkeling van de gemeente investeringen)

Oorzaken	R'dam	DH	Zw	Heng	LL	Breda
Crisis op woningmarkt/verlies op grondpositie	+	+	++	+	+++	0/+
Minder rijksbijdragen	++	++	++	++	+	+
Gemeente minder actief bij bouwgrondexploitatie	++	0	++	0	+	++
Meer uitbesteden	0/+	0	0	0	0	0
Verschuiving binnen overheid	0	0	0	0	0	+
Grote projecten (eigen dynamiek en link met financiële positie en situatie woningmarkt)	+	++	+	+	+	0/+

⁷² Dit laatste is ook zichtbaar in figuur 9 in Allain-Dupré et al., 2017).

⁷³ De bedoeling was om ook Amsterdam mee te nemen, aangezien dit volgens de lv-3-cijfers in 2009 veruit de grootste investerende gemeente was. Contact met de gemeente Amsterdam leverde echter op dat zij hun lv-3 cijfers tot 2013 niet betrouwbaar achten. In een interview een nadere toelichting hierop geven, inclusief duiding van achterliggende oorzaken en specifieke beleidsdossiers, werd echter niet zinnig geacht.

De interviewvragen, inclusief de toelichtende tabel voor Zwolle, staan hieronder vermeld. In bovenstaande tabel staan de antwoorden van de zes gemeenten samengevat in een eenvoudige score voor de mate waarin verschillende factoren van belang zijn voor de fluctuaties in de gemeente-investeringen. Deze varieert van 0 (geen invloed) tot +++ (zeer grote invloed).

Tabel F.2 Investeringen Zwolle 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009-2016	2009-2016
	Mln euro								Relatief	
Investeringen (L.3.3.3)	68	37	28	36	19	24	27	27	-41	0,61
Op balans	17							21	4	0,22
Gronden en terreinen (A121)	0							0	0	-1,00
Bedrijfsgebouwen (A123)	9							18	9	1,01
GWW (A124)	1							1	0	-0,17
Overig o.a. vervoerm. & machines	7							2	-5	-0,74
Niet op balans	51							6	-45	-0,89
Wegen, straten, pleinen (210)	17							0	-17	-1,00
Bouwgrondexploitatie (830)	34	23	9	14	4	19	5	55	-29	-0,84
Overig	0							0	9	0,44
Desinvesteringen (B3.3.2)	1							9	9	
Aankopen grond (L3.3.2)	10							5	-5	-0,54
Verkopen grond (B3.3.1)	1							4	3	3,80
Bevolking (*1000)	119							126	6	0,05

Doel onderzoek:

Waarom zijn in Nederland de investeringen van gemeenten in de periode 2009-2016 met 30% gedaald? Wat zijn de oorzaken?

Doel interview Zwolle:

Wat is in deze periode het verloop van de investeringen in Zwolle geweest? Wat zijn de oorzaken?

Opmerkingen n.a.v. cijfers Zwolle op basis van iv-3 rapportage aan CBS:

In Zwolle zijn de investeringen met 60% gedaald, dus sterker dan het landelijke gemiddelde. Belangrijkste oorzaak lijkt te liggen in de bouwgrondexploitatie en de gerelateerde post wegen, straten en pleinen. Tegelijkertijd is in deze periode de bevolking met 5% gestegen.

Interviewvragen:

1. Herkent u deze cijfers? Heeft u hier algemene of specifieke opmerkingen over?
2. Fluctuaties in investeringen in bouwgrondexploitatie & gerelateerde posten:

- Hangen deze samen met de woningmarkt?
- Hangen deze samen met investeringen in bedrijventerreinen, kantoorparken en winkelcentra?

- Is de rol van de gemeente veranderd in de bouwgrondexploitatie, bijvoorbeeld van actief naar passief?
- Overige factoren?

3. Fluctuaties in andere investeringen:

- Meer of minder taken en daardoor meer of minder investeringen?
- Meer of minder uitbesteden aan private partijen, bijvoorbeeld huren in plaats van kopen?
- Verandering in gemeentelijke samenwerking?
- Investerings in achterstallig onderhoud riolering of specifieke grote investeringen (bijvoorbeeld nieuw gemeentehuis)?
- Overige factoren?

4. Invloed van de financiële positie:

- Hebben veranderingen in de financiële positie invloed gehad op de investeringen?
- Wat zijn de factoren achter deze veranderingen in financiële positie:
 - Minder rijksbijdragen en extra taken;
 - Incidentele factoren, zoals verkoop aandelenbezit of verlies op grondbedrijf;
 - Overige factoren?

5. Blik vooruit: Wat zullen de investeringen van Zwolle in 2018-2020 zijn? Ongeveer zelfde als in 2016 of duidelijk anders? Als anders: wat zijn de oorzaken?

6. Feedback op dit interview: suggesties voor andere aanpak, andere vragen of extra vragen?

PM Antwoorden op deze vragen (voor zover niet open vraag) scoren als:

- Nee (0)
- Ja, in beperkte mate (+)
- Ja, in sterke mate (++)

Bijlage G. Kerncijfers over gemeente-investeringen en macro-economie

Tabel G.1 Kerncijfers gemeente-investeringen en macro-economie, 1995-2005

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gemeente-investeringen, mld euro	3,8	4,4	4,0	4,5	4,9	5,4	5,6	6,6	7,2	6,9	7,7
Bbp, mld euro	325	341	365	389	415	448	477	495	507	524	546
Gemeente-investeringen, % bbp	1,18	1,28	1,10	1,17	1,18	1,20	1,17	1,34	1,43	1,31	1,41
Bbp, volumemutatie	3,1	3,6	4,3	4,5	5,1	4,2	2,1	0,1	0,3	2	2,2
Bbp, prijsmutatie	2,2	1,2	2,6	2,1	1,4	3,6	4,2	3,6	2,2	1,3	1,9

Tabel G.2 Kerncijfers gemeente-investeringen en macro-economie, 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gemeente-investeringen, mld euro	7,9	8,8	9,2	10,1	9,5	8,9	8,4	8,2	7,5	7,2	7,4
Bbp, mld euro	579	613	639	618	632	643	645	653	663	684	703
Gemeente-investeringen, % bbp	1,36	1,43	1,44	1,64	1,50	1,39	1,30	1,26	1,12	1,06	1,05
Bbp, volumemutatie	3,5	3,7	1,7	-3,8	1,4	1,7	-1,1	-0,2	1,4	2,3	2,2
Bbp, prijsmutatie	2,6	2,1	2,5	0,4	0,8	0,1	1,4	1,4	0,1	0,8	0,6



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (088) 984 60 00

info@cpb.nl | www.cpb.nl

Juli 2018