

University of Groningen

Geld moet stromen? De verkoop van energiebedrijven door gemeenten

Benda, Luc; Roelofs, Gijs; Allers, Maarten

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

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2021

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

Citation for published version (APA):

Benda, L., Roelofs, G., & Allers, M. (2021). *Geld moet stromen? De verkoop van energiebedrijven door gemeenten*. (CPB Notitie). CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Copyright

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

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

Take-down policy

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

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



Geld moet stromen? De verkoop van energie- bedrijven door gemeenten

In de periode 1999-2015 verzilverden veel gemeenten en provincies hun aandelen in Nederlandse energiebedrijven. Tijdens deze privatiseringsgolf ontvingen 262 gemeenten daarvoor in totaal zo'n 11 miljard euro.

Tien jaar later hebben deze gemeenten het geld uitgegeven aan een breed scala aan lokale voorzieningen. De lokale belastingen zijn niet verlaagd.

Tot 2015 besteedden gemeenten het extra geld vaker in het fysieke domein, vooral aan de exploitatie van bouwgrond.

Sinds 2015 geven gemeenten vaker prioriteit aan extra uitgaven in het sociaal domein.

CPB Notitie

Luc Benda, Gijs Roelofs, Maarten Allers (COELO/RUG)

maart 2021

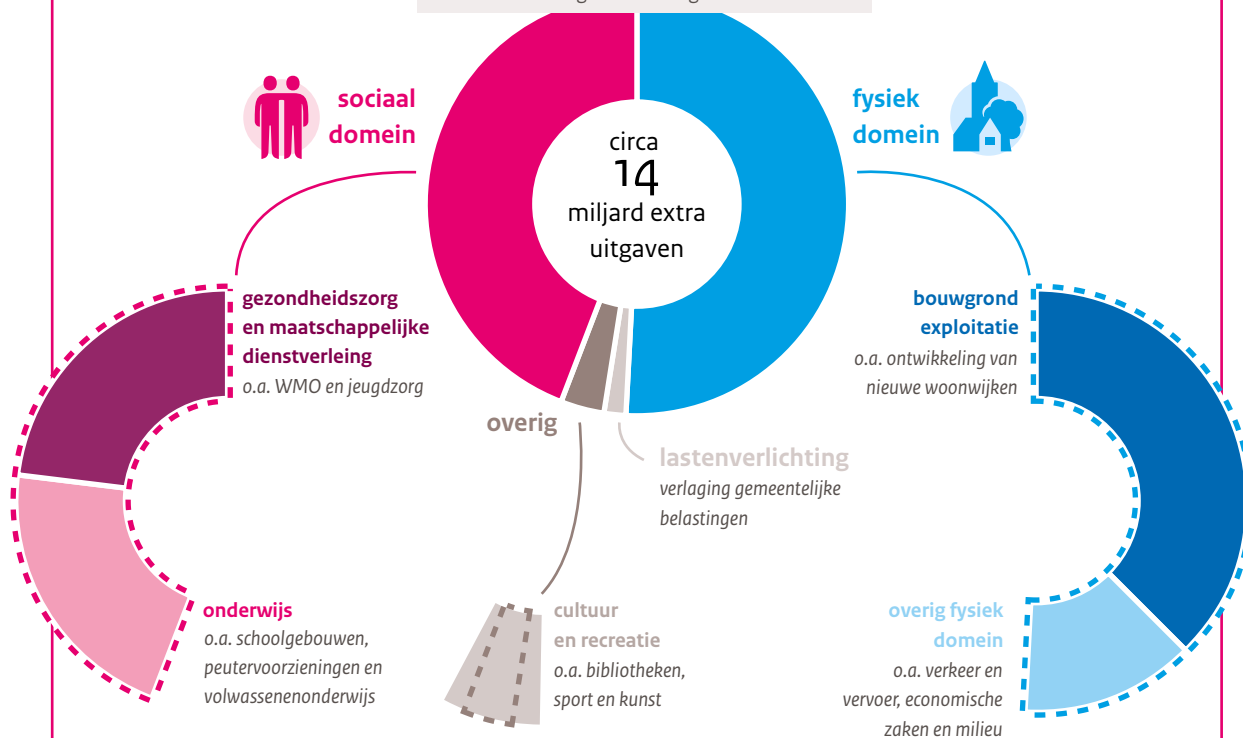
Energiemiljarden verdeeld

De verkoop van energiebedrijven heeft gemeenten miljarden euro's opgeleverd tussen 1999 en 2015. Wat hebben gemeenten met dat geld gedaan?



In totaal gaven de gemeenten meer uit dan de verkoop van de energiebedrijven heeft opgebracht. Een verklaring kan zijn dat opgebracht rendement opnieuw geïnvesteerd is

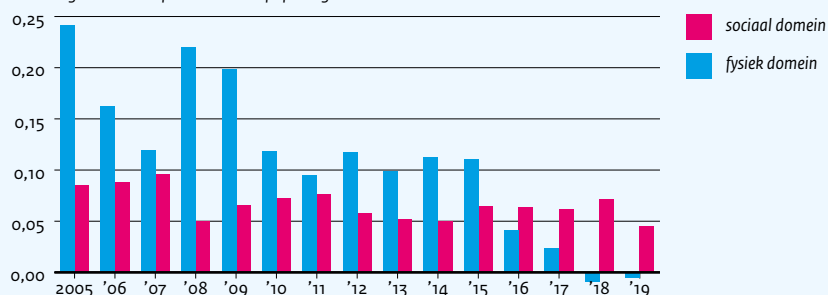
De opbrengsten leiden tot extra uitgaven. Gemiddeld hebben de 262 gemeenten die extra uitgaven als volgt verdeeld:



Fysiek vs. sociaal

Tot 2015 gaven gemeenten meer extra geld uit aan het fysieke domein, na 2015 aan het sociale domein

extra uitgaven in euro per euro verkoopopbrengst



1 Samenvatting

Het geld dat gemeenten ontvingen uit de verkoop van energiebedrijven is in de tien jaar daarna ook weer uitgegeven. Dit blijkt uit een analyse van de uitgavenontwikkeling in 262 gemeenten die in totaal ca. 11 mld euro ontvingen in de periode 1999-2015. We hebben hiervoor gekeken naar de geboekte lasten in de jaarrekeningen van alle 380 gemeenten in de periode 2005-2019 (gemeente-indeling 2018).

De extra middelen zijn ongeveer evenredig besteed in het fysieke en het sociale domein. Tot 2015 zijn de extra uitgaven iets hoger in het fysieke domein; na 2015 verandert dit en zien we vooral extra uitgaven in het sociale domein. In het fysieke domein gaat het voor twee derde om extra uitgaven aan bouwgrondexploitatie. Dit betreft doorgaans het ontwikkelen van nieuwe woningbouwlocaties. In het sociaal domein gaat het om extra uitgaven aan sociale voorzieningen, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg en onderwijs. Daarnaast zien we extra uitgaven aan cultuur en recreatie. De uitgaven aan algemeen bestuur (het lokale overheidsapparaat) zijn niet gestegen.

De lokale belastingen zijn na de verkoop niet of nauwelijks gedaald. Minder dan een tiende van de opbrengst uit de verkoop van energiebedrijven is gebruikt om bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (tijdelijk) te verlagen of minder te laten stijgen. Deze bevinding is in lijn met eerdere (internationale) studies die laten zien dat lokale meevallers vooral worden gebruikt om de lokale uitgaven te verhogen en niet of nauwelijks om de lokale belastingen te verlagen.

De komende jaren zullen de uitgaven van de verkopende gemeenten waarschijnlijk weer in lijn komen met die van andere gemeenten. De verkoop van energiebedrijven betekende een eenmalige opbrengst voor gemeenten die om historische redenen veel aandelen hadden in deze bedrijven. Vanaf tien jaar na een verkooptransactie zien we geen significant hogere uitgaven meer. Naar verwachting zullen de uitgaven in veel gemeenten de komende jaren dus relatief gezien lager uitvallen dan de afgelopen tien jaar. Uitzondering zijn de 44 gemeenten die aandelen hadden in Eneco, waaronder Rotterdam en Den Haag, dat afgelopen jaar werd verkocht voor ruim 4 mld euro. Hun uitgaven zullen de komende jaren naar verwachting juist hoger uitvallen.

2 Inleiding

In een eerdere studie hebben wij onderzocht hoe financiële mee- en tegenvallers doorwerken in de gemeentelijke uitgaven en belastinginkomsten tussen 2007 en 2013 (Kattenberg et al., 2016). Belangrijkste conclusie was dat (beperkte) financiële schokken worden opgevangen binnen het domein waarin ze optreden. Een financiële mee- of tegenvaller op de Wmo-uitkering voor huishoudelijke verzorging werkte primair door op de uitgaven aan huishoudelijke verzorging en aanpalende taken binnen het sociaal domein, ook al was de Wmo-uitkering in principe vrij besteedbaar. Een mogelijke verklaring daarvoor is 'potjesdenken': hoewel de Wmo-uitkering vrij besteedbaar was, 'hoorde' dit geld in zekere zin bij de gemeentelijke taken uit de (toenmalige) Wet maatschappelijke ondersteuning.

In die studie hebben we ook gekeken naar de opbrengsten van de verkoop van aandelen Essent en Nuon door gemeenten. Dit betrof een eenmalige financiële meevaller voor gemeenten die veel aandelen hadden in deze energiebedrijven (zie ook het kader: Een onverwachte meevaller?). Op korte termijn leidde de verkoop grotendeels tot een verhoging van de financiële reserves van de betreffende gemeenten, dan wel een verlaging van hun netto schuld. Het CBS zag het geld op korte termijn terug in deposito's, beleggingen en investeringen in bouwprojecten, zoals een school en een sporthal (Siebeling, 2012).

We verwachten dat de verkoop van energiebedrijven heeft geleid tot extra uitgaven aan lokale voorzieningen, maar nauwelijks tot verlaging van lokale belastingen. De verwachting dat meevallers vooral doorwerken in de uitgaven en niet in de inkomsten is uitgesproken door wethouders en ambtenaren van gemeenten zelf (Van Gemeren et al., 2015), maar volgt ook uit de internationale literatuur (zie Allers & Vermeulen, 2016). Specifiek voor Nederland vonden we in een eerdere studie dat vooral de uitgaven aan lokale voorzieningen stegen na een financiële meevaller, wat gewaardeerd werd door de burger blijkens de stijgende huizenprijzen in de betreffende gemeenten. De uitgaven aan het lokale overheidsapparaat namen niet toe (Allers & Vermeulen, 2016).

In deze nieuwe studie kijken we in meer detail naar het uitgavenpatroon van gemeenten die opbrengsten hadden uit de verkopen van energiebedrijven. We verwachten dat een deel van de opbrengsten inmiddels is terug te zien in hogere uitgaven. Omdat deze meevaller uit historisch aandelenbezit niet evident gekoppeld is aan een bepaalde gemeentelijke taak, is niet op voorhand te zeggen waaraan het geld is besteed – en hoeveel er inmiddels is uitgegeven. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, kijken we naar de uitgaven van alle gemeenten in de periode 2005-2019, en kijken we naar het verband tussen deze uitgaven en de opbrengsten uit de verkoop van energiebedrijven die werden gerealiseerd in de periode 1999-2015. We kijken naar het statistische verband tussen deze verkoopopbrengsten en de uitgaven die gemeenten boeken op hun verschillende taakvelden. Hieruit leiden we af of gemeenten bijvoorbeeld meer zijn gaan uitgeven aan onderwijs, maar niet of het nieuwe schoolgebouwen betref of bijscholingsprogramma's voor achterstandsl leerlingen.

De besteding van deze middelen geeft inzicht in de beslissing van gemeenten over hun uitgaven. De beleidsvrijheid van gemeenten kan daarin een bepalende factor zijn. In het sociaal domein hebben gemeenten minder beleidsvrijheid om zelf hun voorzieningenniveau te bepalen dan in het fysiek domein. Het Rijk schrijft in het sociaal domein veel specifiekere rechten burgers hebben op hulp en ondersteuning door de gemeente, en dat beperkt de mogelijkheden voor gemeenten om de volume- en prijsontwikkelingen bij te sturen. Denk bijvoorbeeld aan het recht op een beschutte werkplek voor mensen die hiervoor een indicatie van het UWV krijgen, of aan het abonnementstarief in de Wmo dat de maximale eigen bijdrage voor maatschappelijke hulp en ondersteuning voorschrijft.

Beperkte beleidsvrijheid in het sociaal domein kan de uitgaven in het fysiek domein onder druk zetten. Als gemeenten te weinig mogelijkheden ervaren om hun uitgaven in het sociaal domein aan te passen aan de beschikbare middelen, zal het fysiek domein het 'ventiel' zijn waarmee de begroting sluitend wordt gemaakt. Ruimere of krappere budgetten zullen dan vooral leiden tot meer of minder uitgaven in het fysiek domein. In deze studie kijken we of daar in de periode tot en met 2019 aanwijzingen voor zijn.

Enmalige meevallers kunnen ook leiden tot atypische uitgaven. We weten niet hoe het besluitvormingsproces op lokaal niveau precies verloopt en of dat tot dezelfde afwegingen leidt voor de besteding van eenmalige financiële opbrengsten als voor de besteding van de reguliere jaarlijkse middelen van gemeenten. Het is mogelijk dat substantiële, eenmalige, vrij besteedbare middelen leiden tot uitgaven die normaliter niet gefinancierd zouden worden. Ook dat zou zich kunnen vertalen in extra uitgaven die vooral in het fysiek domein neerslaan, bijvoorbeeld via grote infrastructuurprojecten, stadsvernieuwing of economische promotie. Vooralsnog ontbreken aanwijzingen dat dit op grote schaal is gebeurd. Een rondgang langs een aantal Brabantse gemeenten suggereerde dat het geld veelal 'op de grote hoop' is gegaan en niet tot bijzondere projecten heeft geleid (Arts, 2015).

Een onverwachte meevaller?

De gemeentelijke aandelen in de energiebedrijven die vanaf begin deze eeuw werden verkocht, zijn historisch ontstaan. Gedurende de twintigste eeuw hebben gemeenten voorzien in de groeiende lokale behoefte aan elektriciteits- en gasvoorzieningen. De lokale nutsbedrijven zijn in de loop der tijd veelal samengegaan in regionale elektriciteits- en gasbedrijven, vermoedelijk uit oogpunt van schaalvoordelen. Met name vanaf 1980 vond een flinke consolidatieslag plaats (Eerste Kamer, 2012), waarbij een groot deel van de Nederlandse gemeenten, en soms ook provincies, aandelen kregen in hun regionale energiebedrijven.

De regionale energiebedrijven kregen in korte tijd een hoge marktwaarde doordat er een Europese markt voor elektriciteit en gas ontstond. De EU-richtlijnen 96/92/EG en 98/30/EG legden de kaders vast die moesten leiden tot liberalisering van de elektriciteits- respectievelijk gasmarkt. Europese energiebedrijven gingen op zoek naar consolidatiemogelijkheden en de Nederlandse energiebedrijven konden rekenen op warme belangstelling uit het buitenland, mede door de vooruitstrevende implementatie van bovenstaande richtlijnen in Nederlands beleid.

Politiek gedraal leidde tot onzekerheid. De EU-richtlijnen beoogden een stap te zetten richting marktwerking en privatisering, maar lieten ruimte voor nationale afweging van 'algemene belangen'. Daarmee werd niet precies voorgeschreven hoe en in hoeverre de markt geliberaliseerd diende te worden. Aanvankelijk pakte Nederland stevig door en rond de millenniumwisseling werden de eerste energiebedrijven verkocht aan buitenlandse partijen. Zo werd OBRAGAS in 2001 verkocht aan het Duitse RWE. De minister van Economische Zaken keurde de verkoop goed, hoewel aanvankelijk slechts 49% van de netbeheeractiviteiten verkocht kon worden in afwachting van voortdurende politieke discussie over de privatisering van met name het leidingennetwerk. Het beleid ontwikkelde zich in deze periode 'niet altijd in een rechte lijn' (Boot et al., 2017). Met de 'splittingswet' van 2006 werd gekozen voor een harde scheiding tussen de productie, handel en levering van energie enerzijds en het eigendom en beheer van het netwerk anderzijds. Daarmee was een (politiek) obstakel voor verdere privatiseringen weggenomen.

Transacties ketsten af. Verkopen waren in deze periode tot het laatste moment onzeker door de benodigde goedkeuring van de minister van Economische Zaken en de voortdurende politieke discussie over de wenselijkheid en randvoorwaarden van privatisering. Mede hierdoor ketsten enkele verkopen op het laatste moment af, zoals die van Nutsbedrijf Regio Eindhoven (NRE) aan het Spaanse Endesa in 2004 en aan het Australische MEIF in 2008 (Gemeente Eindhoven, 2010).

In deze context van onzekerheid verwachten we dat de opbrengsten uit de verkoop van energiebedrijven als onverwachte meevaller zijn behandeld. Oftewel: gemeenten hebben in hun uitgavenpatroon niet geanticipeerd op toekomstige inkomsten uit de verkoop van hun aandelen in de regionale energiebedrijven. We nemen aan dat gemeenten het geld niet eerder hebben uitgegeven dan het ontvangen was. Mocht er toch een anticipatie-effect zijn geweest op de uitgaven, dan zijn de effecten die we rapporteren in deze notitie een onderschatting. Tot slot moet worden bedacht dat jaarlijkse dividenden wegvielen na verkoop, waardoor de financiële meevaller voor gemeenten kleiner is dan hij op het eerste gezicht lijkt (zie ook Kattenberg et al. 2016).

3 Data

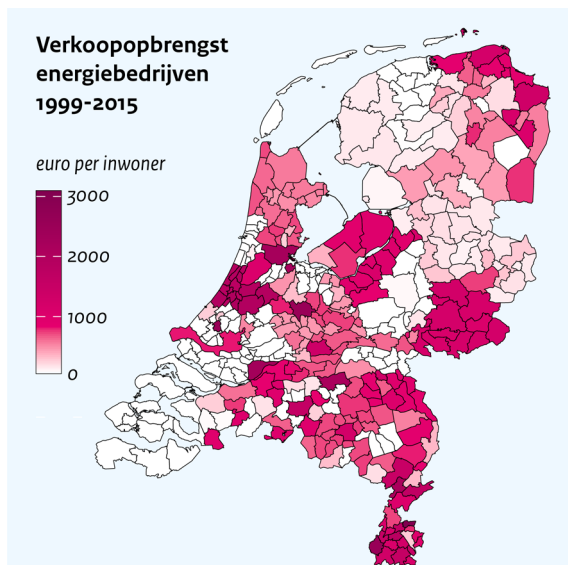
Voor dit project maken we gebruik van openbare databronnen, om te beginnen de jaarrekeningen van gemeenten. Gemeenten maken gebruik van een baten-lastenstelsel voor hun begroting en jaarrekening. Wij bekijken de geboekte lasten per taakveld en gebruiken deze als maat voor de uitgaven per taakveld. Waar we uitgaven schrijven, bedoelen we dus de geboekte lasten. De lasten corresponderen niet altijd met de daadwerkelijke betalingen in dat jaar: investeringen worden over het algemeen ‘uitgesmeerd’ over een aantal gebruiks jaren. De lasten zijn dus op te vatten als de gemiddelde jaarlijkse uitgaven over de gebruiksduur van de investering. We aggregeren de uitgavecategorieën tot de twee hoofddomeinen ‘sociaal domein’ en ‘fysiek domein’. Op dit aggregatieniveau zijn de gemeentelijke registraties naar verwachting goed onderling vergelijkbaar (zie Kattenberg et al., 2016) en zijn er weinig taken die door de jaren heen verschuiven van het ene naar het andere domein. In bijlage A staat aangegeven hoe we omgaan met (her)indelingen van de taakvelden in de periode 2005-2019.

Ten tweede gebruiken we de uitkeringen uit het gemeentefonds in deze periode. Deze cijfers worden gepubliceerd door het ministerie van BZK. We hebben deze aangevuld met de specifieke uitkeringen voor bijstandsuitgaven (BUIG). Samen omvatten deze het grootste deel van de middelen die gemeenten ontvangen van het Rijk. Deze uitkeringen correleren met een breed scala aan gemeentekennmerken die medebepalend zijn voor het uitgavenniveau van gemeenten. Door deze als controlevariabelen op te nemen in onze analyse corrigeren we voor verschillen in gemeentekennmerken (zoals demografie) en in het takenpakket van gemeenten (denk aan de decentralisaties in het sociaal domein) door de jaren heen.

Ten derde hebben we een databestand samengesteld van de gelden die gemeenten hebben ontvangen uit de privatisering van energiebedrijven. Zie figuur 1 voor een grafisch overzicht. De basis bestaat uit de verkoopopbrengsten van Essent en NUON in de periode 2009-2015 zoals gepubliceerd door het CBS en gebruikt in Kattenberg et al. (2016). We hebben dit aangevuld met verkoopopbrengsten van EZH (1999), Nutsbedrijf Haarlemmermeer (1999), UNA (1999-2000), GGR (2000), Nutsbedrijven Maastricht (2000-2006), Obragas (2002-2006), TZH (2003), REMU (2003), NRE/Endinet (2005-2010), Intergas (2005-2011) en Maaslandgas (2008). Deze aanvullende transacties zijn samengesteld uit heterogene bronnen en zijn niet altijd tot op de euro precies achterhaald. Voor onze analyse geeft het uiteindelijke databestand echter een voldoende nauwkeurig overzicht van de ontvangen gelden per gemeente per jaar.

Alle gegevens zijn omgerekend naar euro per inwoner conform de gemeente-indelingen op 1 januari 2018 en constante prijzen. Zo kunnen de jaarlijkse lasten per inwoner in de gemeentelijke jaarrekeningen worden gerelateerd aan de opbrengsten per inwoner uit de verkoop van energiebedrijven. De statistische modellen waarmee we deze relatie onderzoeken, staan uiteengezet in bijlage B.

Figuur 1. Opbrengsten uit de verkoop van energiebedrijven van gemeenten, gerealiseerd op verschillende momenten in de periode 1999-2015.



4 Resultaten

Gemeenten die opbrengsten uit de verkoop van energiebedrijven hadden, zijn significant meer gaan uitgeven. Dit geldt voor de uitgaven in zowel het fysiek domein als het sociaal domein. Tot en met 2019 gaven gemeenten gemiddeld 6 cent per jaar extra uit in het sociaal domein, en 7 cent in het fysiek domein, per euro die ze eerder ontvangen hadden uit de verkoop van energiebedrijven (zie tabel 1, en bijlage B voor de volledige schattingsresultaten). Het betreft hier een stijging ten opzichte van de uitgaven van dezelfde gemeenten in de jaren voor hun verkooptransacties. Wanneer we ook kijken naar verschillen in uitgaven *tussen* gemeenten zien we hetzelfde patroon (zie bijlage B). Gemeenten die verkoopopbrengsten hadden, gingen dus meer uitgeven dan voorheen en ook meer dan andere gemeenten die minder of geen opbrengsten hadden.

Het uitgavenpatroon impliceert een evenredige verdeling van (extra) middelen over het sociaal en fysiek domein. Wanneer we de extra uitgaven verder uitsplitsen, zien we dat ze verder zijn verdeeld over diverse bestedingsdoelen, zie tabel 2. In het fysieke domein gaat het voor twee derde om extra uitgaven aan bouwgrondexploitatie.¹ In het sociaal domein zien we een stijging in de uitgaven aan sociaal-maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg (waar onder andere de Wmo en Jeugdwet onder vallen) en aan onderwijs. Verder zien we nog een stijging van de uitgaven aan cultuur en recreatie. De uitgaven aan algemeen bestuur zijn niet gestegen.

De extra uitgaven vertonen geen grote jaarlijkse fluctuaties, maar nemen na 2015 snel af in het fysieke domein. Zie figuur 2, waarin het verband tussen de historische opbrengsten en de uitgaven per kalenderjaar staat weergegeven. Het effect van inkomsten uit het verleden op de uitgaven in het sociaal domein is constant voor en na 2015. Gemeenten die geen inkomsten hadden uit de verkoop van energiebedrijven, hebben hun uitgaven sociaal domein tot en met 2019 minder laten stijgen dan gemeenten die wel zulke inkomsten hadden. Gemeenten die extra middelen hadden, hebben ervoor gekozen deze deels (en na 2015: vooral) te gebruiken voor extra uitgaven in het sociaal domein.

¹ In de jaren na 2009 hebben sommige gemeenten (flink) moeten afschrijven op grondposities als gevolg van de financiële crisis. Extra uitgaven kunnen in die jaren dus ook extra afschrijvingen zijn.

Ongeveer tien jaar na een verkooptransactie dalen de uitgaven weer naar het oude niveau. Dit is te zien in figuur 3. Hierin staat het effect op de uitgaven afgezet tegen het aantal jaren sinds de opbrengsten gerealiseerd werden (in plaats van de kalenderjaren, wat in figuur 2 staat weergegeven). De uitgaven fysiek domein stijgen in de eerste jaren iets meer, maar vallen vervolgens ook iets eerder terug naar hun oude niveau dan de uitgaven in het sociaal domein. Vanaf acht jaar na verkoop zien we geen significant effect meer op de uitgaven fysiek domein, en vanaf 12 jaar geen significant effect meer op de uitgaven sociaal domein. Het lijkt er dus op dat gemeenten het geld over het algemeen niet opzij hebben gezet om hun uitgaven structureel te verhogen via rente of rendementen dan wel uitgespaarde rente op schulden. Tegelijkertijd zien we ook geen aanwijzing dat de uitgaven structureel zijn gedaald doordat dividendinkomsten zijn weggevallen na de verkoop.

Het uitgavenpatroon is consistent met volledige besteding in tien jaar tijd. De cumulatieve uitgaven stijgen in tien jaar zelfs tot iets meer dan 1 euro per ontvangen euro. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat sommige uitgaven ook weer tot inkomsten kunnen leiden die opnieuw kunnen worden besteed, zoals uitgaven aan grondexploitatie. Stijgende dividenden in de jaren vlak voor de verkoop en cofinanciering van investeringsprojecten door provincies kunnen in beperkte mate hebben bijgedragen (zie bijlage C).

De lokale belastingen zijn niet of nauwelijks gedaald in gemeenten die geld ontvingen uit de verkoop van energiebedrijven. Het effect op de lokale lasten is consistent met nul. Als we rekening houden met de onzekerheid in de meting kunnen we concluderen dat minder dan een tiende van de opbrengst is besteed aan beperking van de lokale belastingen (zie ook tabel 1). Het totaalbeeld bevestigt eerdere bevindingen dat meevallers grotendeels worden uitgegeven aan lokale voorzieningen, en slechts in beperkte mate worden teruggegeven aan de inwoners in de vorm van lagere lokale belastingen (Vermeulen & Allers, 2016).

Tabel 1. Gemeenten die energiebedrijven verkochten, gingen 6 cent per jaar extra uitgeven in het sociaal domein en 7 cent in het fysiek domein, per ontvangen euro. De inkomsten uit belastingen en retributies veranderden niet.

	Uitgaven			Inkomsten
	Sociaal domein	Fysiek domein	Overig	Lokale heffingen
Opbrengst energiebedrijven	0,0630**	0,0749**	0,0050	-0,0022
	(0,0193)	(0,0283)	(0,0066)	(0,0049)

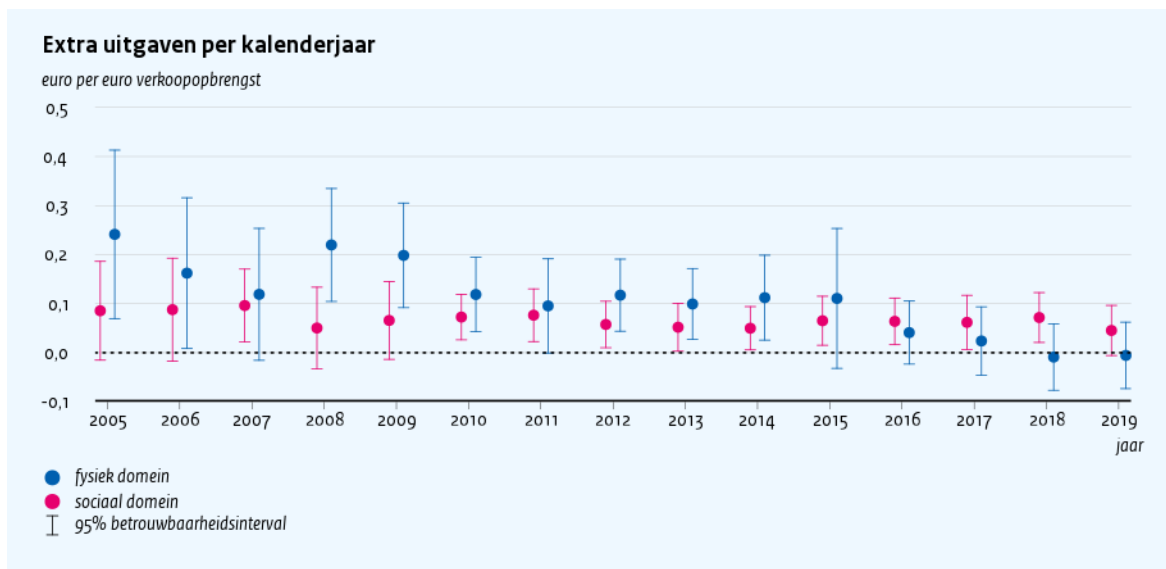
Noot: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. Statistische onzekerheid tussen haakjes.

Tabel 2. Als tabel 1, maar uitgesplitst naar subdomeinen met de grootste effecten op de uitgaven.

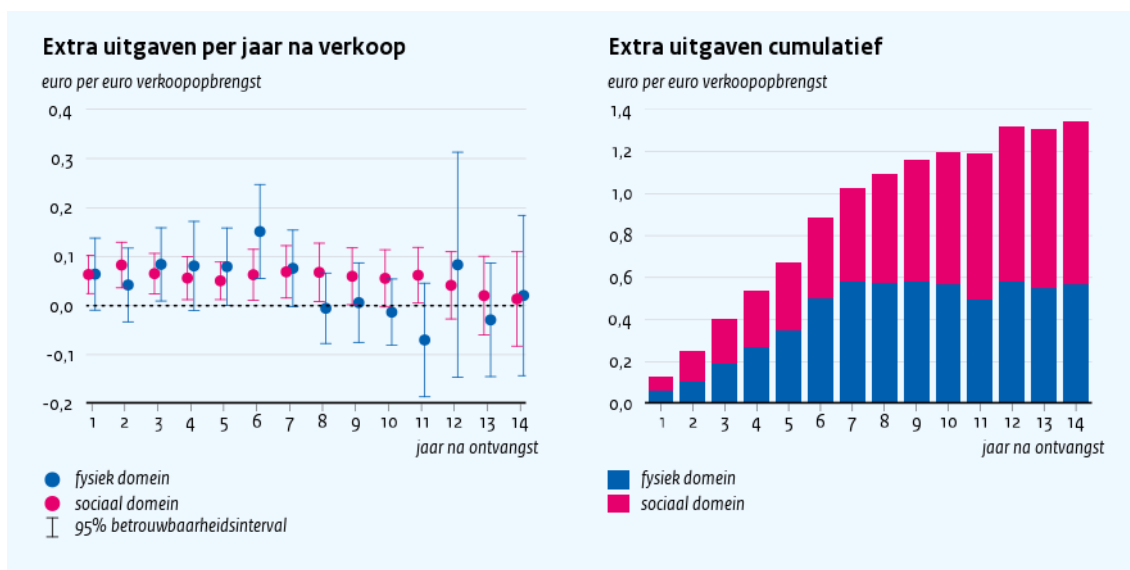
	Sociaal domein		Fysiek domein		Overig	
	Sociaal-maatschappelijke dienstverlening + gezondheidszorg	Onderwijs	Verkeer, vervoer & waterstaat	Grondbedrijf	Algemeen bestuur	Cultuur en recreatie
Opbrengst energiebedrijven	0,0326**	0,0304*	0,0056	0,0556*	-0,0082	0,0110**
	(0,0116)	(0,0118)	(0,0061)	(0,0256)	(0,0049)	(0,0036)

Noot: * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. Statistische onzekerheid tussen haakjes.

Figuur 2. Het effect van de verkoop op de gemeentelijke uitgaven, in euro per kalenderjaar per euro verkoopopbrengst in eerdere jaren, is constant in het sociaal domein maar neemt af in het fysiek domein.



Figuur 3. Als figuur 2, maar nu in jaren sinds een verkoopopbrengst gerealiseerd werd. Links het effect op de uitgaven in euro per jaar per euro opbrengst, rechts het cumulatieve effect in euro per euro.



5 Discussie

De opbrengsten uit de verkopen van energiebedrijven zijn tien jaar later grotendeels uitgegeven. Op macroniveau gaat het om een opbrengst van ca. 11 mld euro in de periode 1999-2015. Er lijkt geen structureel effect te zijn van de verkoop op de gemeentelijke uitgaven.

Het bestedingspatroon is consistent met een integrale afweging over de besteding van (extra) middelen die niet bij een specifieke gemeentelijke taak horen. We zien de extra uitgaven niet in een specifiek domein of gemeentelijk taakveld terug, maar verspreid over domeinen en taakvelden. We zien geen extra uitgaven aan

algemeen bestuur. Dit suggereert dat het geld niet is uitgegeven aan nieuwe gemeentehuizen en ook niet aan meer of duurere beleidsambtenaren.

Gemeenten die geen financiële meevaller hadden, hebben hun uitgaven sociaal domein minder laten stijgen dan gemeenten die wel een meevaller hadden. Vanaf 2015 kregen gemeenten nieuwe taken in het sociaal domein door de invoering van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet. De uitgaven in het sociaal domein stegen vanaf dat jaar in alle gemeenten, maar ze stegen minder hard in gemeenten die minder of geen opbrengst hadden uit de verkoop van energiebedrijven. Na 2015 lijken gemeenten prioriteit te geven aan het sociaal domein wanneer zij extra middelen tot hun beschikking hebben, ook wanneer we rekening houden met de relatieve groei van het sociaal domein door de decentralisaties van 2015. De extra uitgaven sociaal domein blijven na 2015 constant in de gemeenten die een financiële meevaller hadden, terwijl de extra uitgaven fysiek domein dalen tot nul (zie figuur 2).

Gemeenten hebben niet gekozen voor beperking van de lokale belastingen. Dat zou op basis van de rationele-keuzetheorie wel verwacht worden, maar we weten uit de literatuur al dat de praktijk anders werkt (e.g., Allers & Vermeulen, 2016). Het eenmalige karakter van de meevaller kan in dit geval ook nog meespelen. Gemeenten vrezen dat meevallers later leiden tot bezuinigingsopgaven (Van Gemeren et al., 2015). Als meevallers worden gebruikt voor belastingverlagingen dreigen later belastingverhogingen en lokale bestuurders zijn wellicht bang daarop afgerekend te worden door de kiezer (e.g. Allers & Elhorst, 2005).

De recente verkoop van Eneco levert 44 gemeenten, waaronder Rotterdam en Den Haag, nog eens ca. 4 mld euro op.² Op basis van onze analyse is de verwachting dat deze gemeenten het geld de komende tien jaar grotendeels zullen uitgeven aan een breed scala aan bestedingsdoelen, waaronder sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening, ontwikkeling van bouwgrond, onderwijs, en cultuur en recreatie.

Deze analyse zegt niets over de wenselijkheid van hogere of lagere budgetten voor gemeenten. Gemeenten zijn voor circa twee derde afhankelijk van uitkeringen van het Rijk. We kunnen niet zeggen of de huidige verdeling van geld tussen Rijk en gemeenten maatschappelijk gezien optimaal is, of dat er meer of minder geld naar gemeenten zou moeten gaan. Deze studie geeft geen aanleiding voor het Rijk om de opbrengsten uit de verkopen van energiebedrijven af te romen of de uitkeringen aan gemeenten generiek te verlagen. We hebben namelijk geen aanwijzing dat het Rijk het geld anders zou verdelen over bestedingsdoelen dan gemeenten. Ook blijkt uit eerdere studies dat inwoners de extra uitgaven aan lokale voorzieningen, die voortvloeien uit lokale meevallers, waarderen (Allers & Vermeulen, 2016).

Literatuur

Allers, M.A., Elhorst, J.P., 2005, Zit er een rem op de lokale lasten?, *Economisch Statistische Berichten*, vol. 4457, p. 160.

Allers, M.A., Vermeulen, W., 2016, Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 58, p. 115-129.

Arts, W., 2015, Het energiegeld in de reservepot, *Brabants Dagblad*, 7 februari 2015, p.38-39.

Boot, P., et al., 2017, Overzicht van de energieontwikkelingen, Planbureau voor de Leefomgeving ([link](#)).

Eerste Kamer, 2012, Verbinding verbroken?, Rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, deelrapport C.

² Zie bijvoorbeeld: Verkoop Eneco - Wat doe je met 4 miljard euro?, *VNG Magazine*, december 2020 ([link](#))

Gemeente Eindhoven, 2010, Met de rug tegen de muur?, Rapport van de Werkgroep Rekenkamercommissies NRE-gemeenten.

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

Siebeling, L., 2012, Opbrengst aandelenverkoop energiebedrijven door gemeenten vooral gebruikt voor investeringen, CBS ([link](#)).

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

Bijlage A: gemeentelijke taakvelden

Tabel A.1 laat zien hoe we de gemeentelijke taakvelden door de jaren heen indelen in fysiek domein, sociaal domein en overig. Op dit hoge aggregatieniveau verwachten we dat de registratieverschillen tussen gemeenten beperkt zijn. We zoomen ook in op enkele subdomeinen die tamelijk goed zijn af te bakenen. Naarmate we op een lager aggregatieniveau kijken, neemt de kans toe dat er registratieverschillen tussen gemeenten zijn die de analyse beïnvloeden (e.g. Kattenberg et al., 2016).

In tabellen A.1a t/m A.1c is de opbouw van de hoofd- en subdomeinen weergegeven die betrekking hebben op de analyses van de gemeentelijke uitgaven (lasten). Alle gemeentelijke taakvelden die zijn meegenomen in de berekening van de gemeentelijke lasten zijn hierin weergegeven. Enkele van deze taakvelden zijn primair bedoeld voor het boeken van baten. Deze zijn ook meegenomen, aangezien gemeenten soms ook lasten boeken voor het innen van baten op deze taakvelden. We kijken naar de brutolasten, we salderen de lasten dus niet met eventuele geboekte baten op deze taakvelden.

Tabel A.1d bevat alle taakvelden die zijn gebruikt voor het berekenen van de lokale heffingen (baten). Het gaat hier om lokale belastingen en retributies. In de analyse van de lokale heffingen kijken we naar de bruto baten die geboekt zijn op deze taakvelden, dus wederom niet gesaldeerd met eventuele lasten die op dezelfde taakvelden zijn geboekt.

Tabel A.1a: taakvelden binnen het fysiek domein in de periode 2005 – 2019.

Periode 2005-2014	Periode 2015-2016	Periode 2017-2019
<i>Verkeer, Vervoer en Waterstaat</i>		
Wegen, straten en pleinen	Wegen, straten, pleinen en verkeersmaatregelen	Verkeer en vervoer
Verkeersmaatregelen te land	Openbaar vervoer	Parkeren
Openbaar vervoer	Parkeren	Recreatieve havens
Parkeren	Baten parkeerbelasting	Economische havens en waterwegen
Baten Parkeerbelasting	Zeehavens	Openbaar vervoer
Zeehavens	Binnenhavens en waterwegen	
Binnenhavens en waterwegen	Veerdiensten	
Veerdiensten	Luchtvaart	
Luchtvaart	Waterkering, afwatering en landaanwinning	
Waterkering, afwatering en landaanwinning		
<i>Economische zaken</i>		
Handel en ambacht	Handel, ambacht en industrie	Economische ontwikkeling
Industrie	Agrarische productie en ontginning	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
Agrarische productie en ontginning	Overige agrarische zaken, jacht en visserij	Economische promotie
Overige agrarische zaken, jacht en visserij		
<i>Milieu</i>		
Afvalverwijdering en verwerking	Lijkbezorging	Riolering
Riolering gecombineerd	Afvalverwijdering en -verwerking	Afval
Milieubeheer	Riolering	Milieubeheer

Lijkbezorging	Milieubeheer	Begraafplaatsen en crematoria
Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing	Baten reinigingsrechten en afvalstofheffing	
Baten rioolheffing gecombineerd	Baten rioolheffing	
Baten rioolheffing huishoudelijk bedrijf	Baten begraafplaatsrechten	
Baten rioolheffing grond en hemelwater		
<i>Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting</i>		
Ruimtelijke ordening	Ruimtelijke ordening	Ruimtelijke ordening
Woningexploitatie en woningbouw	Woningexploitatie / woningbouw	Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)
Stads- en dorpsvernieuwing	Stads- en dorpsvernieuwing	Fysieke bedrijfsinfrastructuur
Overige volkshuisvesting	Overige volkshuisvesting	Wonen en bouwen
Bouwvergunningen	Bouwvergunningen	
Bouwgrondexploitatie	Bouwgrondexploitatie	

Tabel A.1b: hoofd- en subtaakvelden binnen het sociaal domein in de periode 2005 – 2019.

Periode 2005-2014	Periode 2015-2016	Periode 2017-2019
<i>Onderwijs</i>		
Openbaar basisonderwijs excl. huisvesting	Basisonderwijs, excl. huisvesting	Openbaar basisonderwijs
Openbaar basisonderwijshuisvesting	Basisonderwijs, huisvesting	Onderwijshuisvesting
Bijzonder onderwijs excl. huisvesting	Speciaal (voortgezet) onderwijs, excl. huisvesting	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
Bijzonder onderwijshuisvesting	Speciaal (voortgezet) onderwijs, huisvesting	
Openbaar voortgezet speciaal onderwijs excl. huisvesting	Voortgezet onderwijs, exclusief huisvesting	
Openbaar voortgezet speciaal onderwijshuisvesting	Voortgezet onderwijs, huisvesting	
Bijzonder voortgezet onderwijs excl. huisvesting	Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs	
Bijzonder voortgezet onderwijshuisvesting	Volwasseneneducatie	
Openbaar voortgezet onderwijs excl. huisvesting		
Openbaar voortgezet onderwijshuisvesting		
Bijzonder voortgezet onderwijs excl. huisvesting		
Bijzonder voortgezet onderwijshuisvesting		
Gemeenschappelijke baten en lasten van het onderwijs		
Volwasseneneducatie		
<i>Sociaal-maatschappelijke dienstverlening</i>		
Bijstandsverlening	Bijstandsverlening, inkomensvoorzieningen- en subsidies	Samenkracht en burgerparticipatie
Werkgelegenheid	Sociale werkvoorziening	Wijkteams
Inkomensvoorzieningen van uit het Rijk	Overige sociale zekerheidsregelingen	Inkomensregelingen
Overige sociale zekerheidsregeling Rijk	Gemeentelijk armoede- en schuldenbeleid	Begeleide participatie
Gemeentelijk minimabeleid	Vreemdelingen	Arbeidsparticipatie
Maatschappelijke begeleiding en advies	Re-integratie- en participatievoorzieningen Participatiewet	Maatwerkvoorziening (Wmo)

Vreemdelingen	Tehuizen	Maatwerkdienstverlening 18+
Huishoudelijke verzorging	Kinderdagopvang	Maatwerkdienstverlening 18-
Participatiebudget	Maatwerkvoorzieningen Natura materieel	Geëscaleerde zorg 18+
Sociaal-cultureel werk	Maatwerkvoorzieningen Natura immaterieel	Geëscaleerde zorg 18-
Tehuizen	Opvang en beschermd wonen Wmo	
Kinderdagopvang	Eigen bijdragen maatwerkvoorzieningen	
Dagopvang gehandicapten	Algemene voorzieningen Wmo en Jeugd	
Voorzieningen gehandicapten	Eerstelijnsloket Wmo en Jeugd	
	PGB, Wmo en Jeugd	
	Eigen bijdragen algemene voorzieningen	
	Individuele voorzieningen Natura Jeugd	
	Veiligheid, jeugdreclassering en opvang Jeugd	
	Ouderbijdragen individuele voorzieningen	
<i>Gezondheid</i>		
Ambulancevervoer	Ambulancevervoer	Volksgezondheid
Verpleeginrichtingen	Verpleeginrichtingen	
Openbare gezondheidszorg	Openbare gezondheidszorg	
Centra Jeugd Gezin (jeugdgezondheidszorg)	Jeugdgezondheidszorg (uniform deel)	
Centra Jeugd Gezin (onderdeel Wmo)		

Tabel A.1c: hoofd- en subtaakvelden binnen het domein 'overig' in de periode 2005 – 2019.

Periode 2005-2014	Periode 2015-2016	Periode 2017-2019
<i>Openbare orde en veiligheid</i>		
Brandweer En rampenbestrijding	Brandweer en rampenbestrijding	Crisisbeheersing en brandweer
Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid	Openbare orde en veiligheid
Opsporing en ruiming conventionele explosieven	Opsporing en ruiming conventionele explosieven	
<i>Cultuur en recreatie</i>		
Openbaar bibliotheekwerk	Openbaar bibliotheekwerk	Sportbeleid en activering
Vormings- en ontwikkelingswerk	Vormings- en ontwikkelingswerk	Sportaccommodaties
Sport	Sport	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
Groene sportvelden en terreinen	Groene sportvelden en terreinen	Musea
Kunst	Kunst	Cultureel erfgoed
Oudheidkunde musea	Musea	Media
Natuurbescherming	Natuurbescherming	Openbaar groen en (openlucht) recreatie
Openbaar groen en openluchtrecreatie	Openbaar groen en openluchtrecreatie	
Overige recreatieve voorzieningen	Overige recreatieve voorzieningen	
<i>Algemeen bestuur</i>		
Bestuursorganen	Bestuursorganen	Bestuur
Bestuursondersteuning college van BenW	Bestuursondersteuning college van BenW	Burgerzaken
Burgerzaken	Burgerzaken	Beheer overige gebouwen en gronden

Baten Secretarieleges Burgerzaken	Baten secretarieleges burgerzaken	Overhead*
Bestuurlijke Samenwerking	Bestuurlijke samenwerking	
Bestuursondersteuning raad en rekenkamer	Bestuursondersteuning raad en rekenkamer	
*Overhead is in 2005 tot en met 2016 verwerkt in de aparte taakvelden. Om de vergelijking over tijd constant te houden is de overhead vanaf 2017 naar rato verdeeld over de verschillende (sub) domeinen.		

Tabel A.1d taakvelden met betrekking tot gemeentelijke heffingen in de periode 2005 – 2019.

periode 2005-2016	periode 2017-2019
OZB (gebruikers)	OZB woningen
OZB (eigenaren)	OZB niet-woningen
Roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting	Parkeerbelasting
Baatbelasting	Belastingen overig
Forensenbelasting	Economische promotie
Toeristenbelasting	Riolering
Hondenbelasting	Afval
Reclamebelasting	Begraafplaatsen en crematoria
Precariobelasting	Burgerzaken
Lasten heffing en invordering gemeentebelasting	Wonen en bouwen
Parkeerbelasting	Parkeren
Reinigingsrechten en afvalstoffenheffing	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
Rioolheffing	
Begraafplaatsrechten	
Marktgeden	
Secretarieleges burgerzaken	
Bouwvergunningen	
Parkeren	

Bijlage B: modellen en schattingen

We schatten een ‘fixed effects’-model waarin de uitgaven van gemeenten afhangen van de historische opbrengst uit de verkoop van energiebedrijven. In formulevorm:

$$F_{i,t} = \alpha^F + \beta^F X_{i,t} + \gamma^F \sum_{T < t} O_{i,T} + \mu_i^F + \nu_t^F + \varepsilon_{i,t}^F$$
$$S_{i,t} = \alpha^S + \beta^S X_{i,t} + \gamma^S \sum_{T < t} O_{i,T} + \mu_i^S + \nu_t^S + \varepsilon_{i,t}^S$$

Deze vergelijkingen modelleren de uitgaven (lasten) F (fysiek domein) en S (sociaal domein) per inwoner in gemeente i in jaar t als proportioneel aan gemeentekennmerken X (controlevariabelen) via coëfficiënten β , de totale opbrengsten uit energiebedrijven O tot en met het vorige jaar via coëfficiënten γ , vaste effecten van gemeente en tijd μ en ν , en willekeurige ruis ε .

We maken geen aannames over het moment waarop opbrengsten leiden tot extra uitgaven, behalve dat eventuele extra uitgaven pas na de daadwerkelijke ontvangsten plaatsvinden. De aanname is dus dat er geen anticipatie-effecten zijn in de uitgaven (zie ook het kader: Een onverwachte meevaller?). We bekijken de uitgaven in alle jaren, in plaats van het verschil tussen twee peiljaren zoals Kattenberg et al. (2016) hebben gedaan. De opbrengsten uit aandelenverkoop kunnen aanvankelijk op de bank worden gezet, om in de jaren daarna geleidelijk te worden uitgegeven. Of ze kunnen worden aangewend voor een grote uitgave in een jaar – wat vanwege het lasten-baten-stelsel dat gemeenten gebruiken, in beginsel eveneens te zien zal zijn als een geleidelijke uitgave over meerdere jaren. De jaareffecten in het model vangen macrotrends op die alle gemeenten in gelijke mate raken. We gebruiken de jaarlijkse uitkeringen uit het gemeentefonds als controlevariabelen op gemeenteniveau. Onderliggend aan deze uitkeringsbedragen is een groot aantal objectieve gemeentekennmerken waarvan bekend is dat ze samenhangen met de gemeentelijke uitgaven in het sociale dan wel fysieke domein, zoals bevolkingssamenstelling en centrumfunctie. Deze variabelen vervullen de rol van de gemeentelijke ligging-, functie- en compositie-indicatoren in Kattenberg et al. (2016). Zo ondervangen we aanpassingen van het gemeentelijke takenpakket door de jaren heen alsmede veranderingen in de hoogte van de uitkeringen aan gemeenten, die mogelijk niet op alle gemeenten dezelfde invloed hebben gehad. Naast deze controlevariabelen nemen we vaste gemeente-effecten op, die eventuele resterende verschillen tussen gemeenten opvangen die niet veranderen over de tijd. Deze ‘fixed effects’ corrigeren ook voor de jaarlijkse dividendinkomsten die gemeenten hadden voorafgaand aan de verkoop van hun aandelen in energiebedrijven, waardoor gemeenten met veel aandelen al in de jaren voor de verkoop een hoger uitgavenniveau gehad zouden kunnen hebben.

We doen ook een modelschatting zonder vaste gemeente-effecten. Dit model is toepasselijker voor gemeenten die alleen voor 2005 opbrengsten hadden uit de verkoop van energiebedrijven (2005 is het eerste jaar waarvoor we jaarrekeningcijfers van alle gemeenten hebben). De resultaten staan in tabel B1. De coëfficiënten zijn statistisch gezien gelijk aan de schattingen met gemeente-vaste effecten, maar de coëfficiënt voor de uitgaven fysiek domein is niet langer significant. De verklaring hiervoor zijn de grote verschillen tussen gemeenten voor wat betreft de activiteit van het gemeentelijk grondbedrijf. Dat zorgt voor een grotere standaarddeviatie *tussen* gemeenten – veel groter dan *binnen* gemeenten – en daarmee een grotere standaardfout in dit model.

Tot slot modelleren we het effect van de energiegelden als functie van het aantal jaar sinds de ontvangst. Dit geeft een beeld van het verloop van de extra uitgaven in de tijd vanaf het moment dat een gemeente inkomsten had uit de verkoop van energiebedrijven:

$$S_{i,t} = \alpha^S + \beta^S X_{i,t} + \gamma_{-1}^S O_{i,t-1} + \gamma_{-2}^S O_{i,t-2} + \dots + \mu_i^S + v_t^S + \varepsilon_{i,t}^S$$

$$F_{i,t} = \alpha^F + \beta^F X_{i,t} + \gamma_{-1}^F O_{i,t-1} + \gamma_{-2}^F O_{i,t-2} + \dots + \mu_i^F + v_t^F + \varepsilon_{i,t}^F$$

De coëfficiënten γ_{-1} , γ_{-2} , etc. in dit model geven een schatting van het effect van opbrengsten uit de verkoop van energiebedrijven in jaar $t-1$, $t-2$, etc. op de uitgaven in het sociaal en fysiek domein in jaar t .

Tabel B1. Model van de uitgaven en belastinginkomsten van gemeenten in de periode 2005-2019 als functie van de historische opbrengst uit de verkoop van energiebedrijven, in euro per jaar per euro verkoopopbrengst.

	Uitgaven			Inkomsten
	Sociaal domein	Fysiek domein	Overig	Lokale heffingen
Opbrengst energiebedrijven	0,0630** (0,0193)	0,0749** (0,0285)	0,0050 (0,0066)	-0,0022 (0,0049)
Rijks gelden	0,6004*** (0,0546)	-0,0101 (0,0797)	0,0256 (0,0159)	-0,0168 (0,0171)
Constante	607,3123*** (92,2958)	911,0967*** (127,3197)	475,5125*** (26,3325)	527,6452*** (26,4432)
Vaste gemeente-effecten	Ja	Ja	Ja	Ja
Vaste jaareffecten	Ja	Ja	Ja	Ja
Observaties	5625	5625	5625	4875
Adjusted R ²	0,9178	0,5578	0,8838	0,9279

Noot: standaardfouten zijn geclusterd op gemeenteniveau (tussen haakjes); * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. Uitgaven en inkomsten in euro per inwoner per jaar, opbrengst energiebedrijven in euro per inwoner.

Tabel B2. Als tabel B1, maar zonder vaste gemeente-effecten in het model.

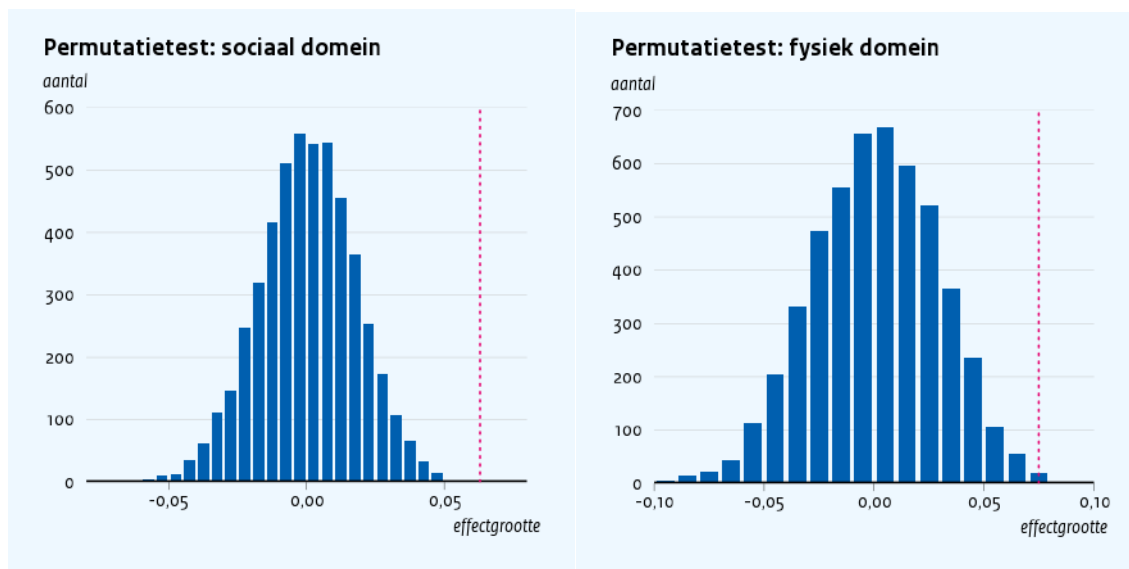
	Uitgaven			Inkomsten
	Sociaal domein	Fysiek domein	Overig	Lokale heffingen
Opbrengst energiebedrijven	0,0478** (0,0152)	0,0705 (0,0416)	-0,0120 (0,0182)	-0,0187 (0,0177)
Rijks gelden	1,0903*** (0,0498)	0,3267*** (0,0728)	0,2849*** (0,0761)	0,2271** (0,0718)
Constante	-164,6807*** (43,7368)	668,9804*** (72,0978)	254,1927*** (62,4864)	289,0257*** (60,0895)
Vaste gemeente-effecten	Nee	Nee	Nee	Nee
Vaste jaareffecten	Ja	Ja	Ja	Ja
Observaties	5625	5625	5625	4875
Adjusted R ²	0,8297	0,1595	0,2507	0,1261

Noot: standaardfouten zijn geclusterd op gemeenteniveau (tussen haakjes); * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001. Uitgaven en inkomsten in euro per inwoner per jaar, opbrengst energiebedrijven in euro per inwoner.

Bijlage C: robuustheidsanalyse

Het is zeer onwaarschijnlijk dat het gevonden verband tussen de verkoopopbrengsten en de hogere uitgaven op toeval berust. Figuur C.1 laat de verdeling van toevallige correlaties zien tussen opbrengsten en uitgaven als we de gerealiseerde opbrengsten per inwoner een groot aantal keer willekeurig toedelen aan gemeenten. In dit ‘dobbelsteenexperiment’ verwachten we gemiddeld genomen geen verband te zien tussen de (fictieve) opbrengsten en de (werkelijke) uitgaven – de opbrengsten zijn hier immers willekeurig gekoppeld aan gemeenten. Inderdaad zien we in dit geval een normale verdeling rond een coëfficiënt van nul. Het verband dat we vinden tussen de werkelijke opbrengsten en uitgaven van gemeenten ligt zo ver in de ‘staart’ van deze verdeling, dat het zeer onwaarschijnlijk is dat het om een toevalstreffer gaat. Ook verwarring met eventuele andere financiële meevallers van gemeenten, zoals privatiseringen van niet-energiebedrijven in dezelfde periode, is op basis hiervan onwaarschijnlijk.³

Figuur C.1. De kans dat het verband tussen verkoopopbrengsten en uitgaven op toeval berust, is klein.



Ontvangen dividenden in de periode voor de verkoop speelden een beperkte rol. We schatten een ‘fixed effects’-model dat rekening houdt met gemeenten die voor de verkoop al een hoger uitgavenniveau hadden doordat zij jaarlijkse dividenden ontvingen van hun energiebedrijven. Omdat sommige dividenden in de jaren voor verkoop stegen, kunnen deze toch enig effect hebben gehad op de stijging van de uitgaven van deze gemeenten. We kennen de ontvangen dividenden voorafgaand aan de grootste transacties, die van Essent en Nuon, waarmee we ter controle een model schatten waarin deze zijn toegevoegd als opbrengsten. Dit leidt tot coëfficiënten die marginaal, en niet significant, lager zijn. Omdat provincies ook inkomsten hadden uit de verkoop van energiebedrijven is het tot slot mogelijk dat er via cofinanciering door provincies een extra effect op de gemeentelijke uitgaven is geweest. We hebben geen aanwijzingen dat dit in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de gemeentelijke uitgaven. De uitgaven aan verkeer, vervoer en waterstaat zijn nauwelijks gestegen, terwijl eventuele cofinanciering op die terreinen het meest voor de hand lijkt te liggen. In de jaarrekeningen van gemeenten zien we ook geen correlatie tussen de ontvangen overdrachten van overheden (niet-Rijk) en de gemeentelijke opbrengst uit de verkoop van energiebedrijven.

³ Andere privatiseringen zoals van afval-, kabel- of bouwbedrijven betroffen kleinere bedragen, vonden eerder plaats en/of waren gelijkmatiger verdeeld over gemeenten waardoor ze onze meting van het effect van de verkopen van energiebedrijven slechts beperkt verstoren. Ze kunnen wel bijdragen aan de ‘ruis’ en daarmee de standaardfout van onze meting.