
Onderzoek Overige Eigen Middelen gemeenten

In het kader van de onderzoeksagenda herijking gemeentefonds



Datum

3 september 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

Onderzoeksteam

Rien Bruins
Wilfred Nijhof
Sam Bos

Referentie

23808, concept eindrapport onderzoek overige eigen middelen gemeenten

Inhoudsopgave

S Samenvatting	5
1 Inleiding	11
2 Onderzoeksverantwoording	13
3 Samenstelling en ontwikkeling OEM.....	15
3.1 Samenstelling OEM.....	15
3.2 Omvang OEM.....	15
4 Grondexploitaties	18
4.1 Introductie.....	18
4.2 Analyse grondexploitaties.....	20
4.2.1 Belangrijke resultaatbepalende factoren	20
4.2.2 Gebruikte gegevens en achtergrondinformatie	21
4.2.3 Verkenningen relatie tussen grondexploitaties en gemeentelijke kenmerken.....	22
4.2.4 Omvang buitengebied	23
4.2.5 Samenstelling woningvoorraad.....	24
4.2.6 Nieuwbouwwoningen	25
4.2.7 Groei en krimp	26
4.2.8 Aantrekkingskracht gemeenten.....	27
4.3 Bevindingen grondexploitaties	29
5 Belastingen	30
5.1 Introductie.....	30
5.2 Analyse belastingen	32
5.2.1 Belangrijke ontwikkelingen belastinginkomsten	32
5.2.2 Verkenningen relatie tussen belastingopbrengsten en gemeentelijke kenmerken.....	35
5.2.3 Historisch karakter en aanwezigheid van (culturele) voorzieningen	35
5.2.4 Aanwezigheid water en natuur.....	37
5.2.5 Objecten met logiesfunctie	39
5.3 Bevindingen belastingen.....	39
6 Vermogensbeheer	41
6.1 Introductie.....	41
6.2 Analyse vermogensbeheer	42
6.2.1 Belangrijke ontwikkelingen inkomsten vermogensbeheer	42
6.2.2 Verkenningen relatie tussen vermogensbeheer en gemeentelijke kenmerken	43
6.2.3 Omvang eigen vermogen	43
6.2.4 Aantal deelnemingen	44
6.2.5 Netcongestie	45
6.3 Bevindingen vermogensbeheer	45
7 Incidentele componenten	46
8 Verkenning mogelijkheden voor verevening.....	47
8.1 Mogelijkheden voor verevening van toeristen- en forensenbelasting	47

8.2	Mogelijkheden voor verevening van grondexploitaties	52
8.3	Het volumevraagstuk bij verevening van inkomstencapaciteit van gemeenten	54
Bijlagen		56
A	Begeleiding van het onderzoek	56
B	Steekproefgemeenten	56

S Samenvatting

Vragen en aanpak onderzoek

In het onderzoek staan twee hoofdvragen centraal:

1. Is er voor de diverse componenten van de Overige Eigen Middelen (OEM) een verband te vinden tussen de fluctuaties over de tijd en bepaalde structuurkenmerken van gemeenten?
2. Wat zijn in aanvulling op de al onderzochte methodes goede alternatieve methoden om de OEM te verevenen (zie onder andere het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) voor een meer gedifferentieerde benadering)?

In de aanpak van het onderzoek wordt een vijftal stappen onderscheiden. In de eerste stappen zijn ruim 30 steekproefgemeenten geselecteerd¹ en zijn aanvullende gegevens verzameld. In gestructureerde interviews met steekproefgemeenten is informatie verzameld om de cijfers te duiden. Vervolgens zijn de onderscheiden OEM-componenten in meerjarig perspectief inzichtelijk gemaakt (stap 3), waarna per component verdiepende analyses zijn uitgevoerd bij de steekproefgemeenten (stap 4). Tot slot is globaal verkend wat de mogelijkheden zijn om delen van de OEM op basis van structuurkenmerken te verevenen in het gemeentefonds (stap 5).

Samenstelling OEM

De OEM (overige eigen middelen) heeft betrekking op de netto² baten die gemeenten in hun exploitatie kunnen inzetten als algemeen dekkingsmiddel, exclusief inkomsten uit OZB. Binnen de OEM onderscheiden we de volgende componenten:

1. Grondexploitaties: dit betreft het resultaat van grondexploitaties voor woningen en bedrijven, inclusief erfpacht;
2. Belastingen: dit betreft gemeentelijke belastingen, exclusief de OZB;
3. Vermogensbeheer: dit zijn de inkomsten uit treasury (rente, deelnemingen) en het beheer van gronden en gebouwen;
4. Incidentele componenten: dit betreft een aantal componenten met een incidenteel karakter, zoals mutaties in algemene reserves, het resultaat van de rekening en overige lasten en baten (met name stelposten).

Diverse taakgerelateerde inkomsten (leges, heffingen, parkeerbelasting, specifieke uitkeringen) en mutaties in bestemmingsreserves zijn in de herijking van het gemeentefonds meegenomen bij de uitgavenclusters waarop deze inkomsten inhoudelijk betrekking hebben en vallen derhalve buiten de OEM.

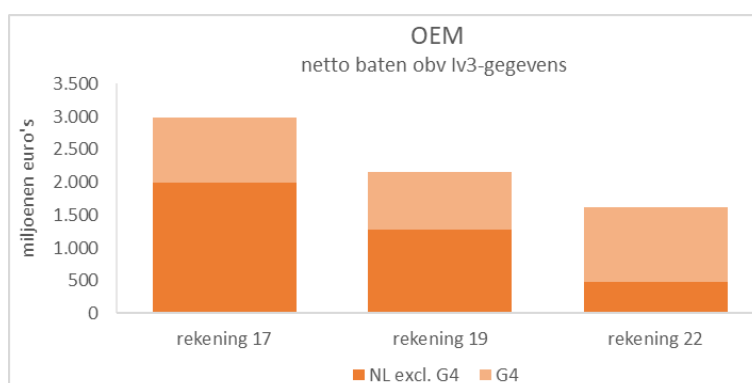
Omvang OEM

In het onderstaande staafdiagram wordt de omvang van de OEM gepresenteerd op basis van landelijke Iv3-gegevens voor de rekeningen 2017, 2019 en 2022.³ Dit betreft het totaal van de netto baten uit overige belastingen (exclusief OZB), vermogensbeheer en grondexploitatie. Hierbij zijn de incidentele componenten van de OEM buiten beschouwing gelaten (mutaties reserves, resultaat rekening, algemene lasten/baten). Vanwege de grote invloed van de G4 op het landelijke totaal, wordt binnen het totaal een onderscheid gemaakt naar de G4 en de overige gemeenten.

¹ De steekproefgemeenten zijn grotendeels geselecteerd binnen de oorspronkelijke 90 steekproefgemeenten van het herijkingsonderzoek. Deze selectie is zodanig gemaakt dat kan worden beschikt over een zo groot mogelijke diversiteit aan relevante kenmerken in dit onderzoek. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de steekproefgemeenten.

² Dit is het saldo van baten en lasten.

³ De bedragen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie per jaar.



In het diagram is te zien dat de totale inkomsten uit OEM sterk zijn afgenomen van bijna 3 miljard euro in 2017 tot ruim 1,6 miljard euro in 2022.

Deze daling vindt echter niet plaats bij de G4, waar de totale OEM juist toeneemt in de periode 2017-2022.

Bij de herijking van het gemeentefonds heeft het ministerie van BZK vastgesteld dat de omvang van de OEM in 2017 geen goed structureel beeld geeft, aangezien de OEM in latere jaren op basis van gemeentelijke begrotingscijfers substantieel lager uitkwam. Daarom is de verevening van de OEM afgestemd op de omvang van de OEM in het meest recente onderzoeksjaar 2019, exclusief incidentele componenten.⁴

Verevening OEM in het herijkingsonderzoek

In het herijkingsonderzoek is er voor gekozen om de algemene eigen middelen als verklaringsfactor mee te nemen in de verklaringsmodellen voor het klassiek domein. Daarmee wordt beoogd de inschatting van de structurele kosten zo min mogelijk te laten beïnvloeden door verschillen tussen gemeenten in de beschikbaarheid van eigen middelen. Op deze wijze wordt binnen de kaders van de voorgeschreven regressiemethodiek in het klassiek domein rekening gehouden met de zogenaamde kip-ei problematiek. Daarom kan worden gesteld dat in de verdeelmodellen voor de uitgavenclusters van het klassiek domein rekening wordt gehouden met verschillen tussen gemeenten in beschikbare eigen middelen.

Om het derde aspiratieniveau⁵ zo goed mogelijk te benaderen, dienen verschillen in eigen inkomstencapaciteit tussen gemeenten te worden verevend. Dit is één van de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet. De eigen inkomstencapaciteit heeft betrekking op inkomsten die gemeenten kunnen inzetten als algemeen dekkingsmiddel voor hun uitgaven: naast de OZB (die een eigen vereveningssysteem kent) betreft dit inkomsten uit overige eigen middelen (OEM).

In de nieuwe verdeling die per 2023 is ingevoerd is er voor gekozen om de OEM te verevenen via een voor alle gemeenten gelijk bedrag van ruim 154 euro per inwoner (in totaal 2,6 miljard euro).⁶

In haar advies over de herijking van het gemeentefonds geeft de ROB aan dat verevening van de OEM op basis van een bedrag per inwoner te grofmazig is en geen recht doet aan de werkelijkheid. Mede naar aanleiding van dit advies is het onderhavige onderzoek naar de OEM ingesteld.

Uitgangspunten ROB bij verevening OEM

In haar advies heeft de ROB voor de verevening van de OEM een aantal uitgangspunten benoemd:

⁴ Destijds op basis van de gemeentelijke begrotingen 2019 circa 1,9 miljard euro. Overigens bedraagt de omvang van de OEM op basis van de rekening 2019 circa 2,2 miljard euro (exclusief incidentele componenten).

⁵ Het derde aspiratieniveau impliceert dat bij de verdeling van de middelen in het gemeentefonds de verschillen tussen gemeenten in zowel belastingcapaciteit als kosten van voorzieningen zoveel mogelijk worden verevend. Daarmee worden gemeenten in staat gesteld om bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren.

⁶ Inclusief uitkeringsfactor.

- vanwege de uiteenlopende betekenis en achtergronden wordt aanbevolen om binnen de OEM een aantal verschillende componenten te onderscheiden;
- per component te beoordelen of er een relatie is tussen de betreffende inkomsten en kosten van gemeenten;
- onderscheid te maken naar algemeen dekkingsmiddel, taakgerelateerde inkomsten of bedrijfsmatige inkomsten. Daarbij ligt het volgens de ROB in de rede om algemene dekkingsmiddelen ook op algemene wijze te verevenen.

Grondexploitaties

Resultaten van grondexploitaties in enig jaar geven geen goed beeld van de structurele inkomstencapaciteit uit grondexploitaties. Grondexploitaties lopen vaak over een periode van 10 jaar of meer en de jaarlijkse resultaten die in de exploitatie tot uiting komen, kunnen sterk afwijken van het uiteindelijke totale resultaat van de grondexploitaties. De grote verschillen die te zien zijn in de jaarlijkse resultaten op grondexploitaties, vlakken af op langere termijn.

Over de periode 2003-2020 is er voor alle gemeenten tezamen per saldo sprake van een positief resultaat op grondexploitaties van gemiddeld 13 euro per inwoner per jaar. Zonder de G4 is er sprake van een negatief resultaat van gemiddeld 2 euro per inwoner per jaar. Voor individuele gemeenten is sprake van grote verschillen in resultaten, zowel tussen gemeenten onderling als bij dezelfde gemeenten in de tijd. In de periode 2003-2022 kunnen de resultaten op grondexploitaties voor individuele gemeenten oplopen tot meer dan 150 euro per inwoner per jaar, zowel voordelig als nadelig.

Meerjarige verschillen in resultaten op grondexploitatie tussen gemeenten laten zich voornamelijk verklaren door de groei van het inwonertal. Aanvullende kenmerken die een verklaring kunnen bieden voor verschillen in resultaten op grondexploitaties zijn:

- de omvang van bedrijventerreinen en de sociale structuur van gemeenten;
- gemeentelijke keuzes ten aanzien van de inrichting van exploitatiegebieden, met name het aandeel van betaalbare woningen is daarbij een bepalende factor.

Er is verkend welke mogelijkheden er zijn om de inkomstencapaciteit uit grondexploitaties te verevenen in het gemeentefonds. Daarbij is gekeken naar de (meerjarige) groei van het inwonertal als belangrijkste factor. Uit de analyses bij een grotere groep groeigemeenten zijn sterk uiteenlopende en fluctuerende meerjarige resultaten te zien. Dit betekent dat de belangrijkste bepalende factor voor resultaten op grondexploitaties bij deze gemeenten niet goed aansluit op de feitelijk gerealiseerde resultaten, ook niet meerjarig. Dit leidt tot de conclusie dat het niet goed mogelijk is om resultaten op grondexploitaties op een geschikte wijze in het gemeentefonds te verevenen.

Belastingen

Op basis van landelijke Iv3-gegevens bedragen de gemeentelijke netto baten uit belastingen (exclusief OZB) in 2022 circa 493 miljoen euro. Daarvan heeft 89% betrekking op inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting. De parkeerbelasting blijft hier buiten beschouwing omdat deze belasting is betrokken bij het uitgavencluster Infrastructuur.

In 2022 heft 86% van de gemeenten toeristenbelasting en 37% van de gemeenten heft (ook) forensenbelasting. Het aantal gemeenten dat hondenbelasting in rekening brengt neemt al jaren sterk af.

Aangezien de toeristen- en forensenbelasting voor veel gemeenten – naast de OZB – veruit de belangrijkste bron van gemeentelijke belastingen vormen, is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de analyses voor dit deel van de OEM te richten op de netto baten uit toeristen- en forensenbelasting.

Beide belastingen zijn een algemeen dekkingsmiddel voor gemeenten, waarbij de doelstelling om toeristen- en/of forensenbelasting te heffen kan verschillen.⁷

Toeristen en forensen brengen naast inkomsten ook kosten voor gemeenten met zich mee. Daarbij gaat het om investeringen in toeristische voorzieningen, perceptiekosten en uitgaven in het kader van de leefbaarheid (vooral bij grote aantallen toeristen). Deze kosten zijn niet te onderscheiden in de gemeentelijke administraties en worden in de verdeling van het gemeentefonds gehonoreerd in de uitgavenclusters.

De belangrijkste verschillen tussen gemeenten in inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting laten zich verklaren door de volgende factoren:

- de aanwezigheid van woningen en verblijfsobjecten met een logiesfunctie;
- de aanwezigheid van een grotere historische kern;
- de aanwezigheid van een kustlijn (met strandvoorzieningen);
- de oppervlakte van het buitengebied.

Daarnaast worden verschillen in inkomsten verklaard door gemeentelijke beleidskeuzes ten aanzien van de grondslagen (overnachtingen, toeristische attracties of doelgroepen) en het tarief (hoogte, differentiatie, vrijstellingen/kortingen).

Er is verkend welke mogelijkheden dit biedt om de inkomstencapaciteit uit toeristen- en forensenbelasting te verevenen in het gemeentefonds. Op basis van de hierboven genoemde factoren is het goed mogelijk om de inkomstencapaciteit van gemeenten uit toeristen- en forensenbelasting op geschikte wijze te verevenen. Gezien de verschillende achtergrond van beide belastingen, is het de vraag of beide belastingen in de verevening moeten worden betrokken. Bij de uiteindelijke operationalisatie kan overwogen worden om enkele voorgestelde verfijningen⁸ nader te verkennen, met name om de verevening beter te laten bijdragen aan een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten.

Vermogensbeheer

Een deel van de netto baten uit vermogensbeheer hangt samen met boekhoudkundige elementen in de rente (omslagrente en bespaarde rente) en zijn geen feitelijk (gerealiseerde) inkomsten.

De inkomsten uit deelnemingen lopen terug, maar dit beeld is nog niet zichtbaar bij inkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven. Vanwege klimaatopgaven en netcongestie is de verwachting dat in de toekomst de inkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven ook zullen teruglopen.

De belangrijkste verklaringen voor verschillen tussen gemeenten zijn:

- keuzes in het verleden en toevallige omstandigheden waardoor sommige gemeenten substantiële vermogens hebben kunnen opbouwen. Gemeenten die veel eigen vermogen hebben opgebouwd hebben duidelijk lagere rentelasten, omdat ze investeringen intern kunnen financieren;
- keuzes hoe (in het verleden) is omgegaan met bijvoorbeeld de opbrengsten uit de verkoop van aandelen in nutsbedrijven (benut voor investeringen of vermogensopbouw);
- daarnaast hebben gemeenten soms vermogen (reserves) opgebouwd uit andere bronnen buiten vermogensbeheer. Dit heeft een relatie met andere inkomstenbronnen, bijvoorbeeld grondexploitaties, of een zuiniger begrotingsbeleid.

Gegeven deze bevindingen zijn er weinig aanknopingspunten om gemeentelijke inkomsten uit vermogensbeheer met objectieve kenmerken in de verevening te betrekken. Daarom wordt voorgesteld om de inkomsten uit vermogensbeheer niet te verevenen.

⁷ Zo kan forensenbelasting worden geheven ter compensatie van gederfde inkomsten voor niet permanent bewoonde woningen.

⁸ Zoals een differentiatie naar verschillende typen logiesfuncties en het toevoegen van de geografische ligging als criterium bij de kustlijn.

Incidentele componenten

Bij de incidentele componenten gaat het om inkomsten die geen structurele dekkingsbron voor uitgaven vormen. Daarom ligt het niet voor de hand om deze middelen te betrekken bij de verevening van de OEM. Bij de recente herijking van het gemeentefonds is dit feitelijk ook niet gebeurd.

Aanbevelingen voor het vervolg

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen voor het vervolg:

- **volumevraagstuk:** bij de herijking van het gemeentefonds is de omvang (het volume) van de budgetten die per taakgebied worden verdeeld, afgestemd op het totaal van de feitelijke netto lasten van gemeenten in het centrale peiljaar 2017 en binnen het kader van de beschikbare middelen voor het gemeentefonds. Sindsdien zijn de feitelijke inkomsten van gemeenten uit OEM duidelijk afgenomen. Bovendien wordt op basis van dit onderzoek voorgesteld om diverse componenten niet te verevenen. Dit maakt dat het volume van de OEM dat in de verevening wordt betrokken substantieel lager is dan bij de herijking op basis van 2017.⁹ Bij de implementatie van de nieuwe verdeel- en vereveningsvoorstellen dient afgewogen hoe om te gaan met deze volumeverschillen. Daarbij zijn verschillende opties denkbaar.¹⁰ Aanbevolen wordt om in beeld te brengen wat de consequenties zijn van verschillende opties voor de uitkomsten van de verdeling per gemeente;
- **operationalisatie verevening belastingen:** voor de toeristen- en forensenbelasting zijn goede mogelijkheden om deze inkomsten op geschikte wijze in het gemeentefonds te verevenen, dat daarmee wellicht beter aansluit bij systeemwereld en de leefwereld van gemeenten. Zeker wanneer de aangedragen verdere verfijningen kunnen worden geïmplementeerd. Bij de operationalisering van het vereveningsmodel dient expliciet rekening te worden gehouden met enkele uitschieters die de modeluitkomsten sterk kunnen beïnvloeden¹¹;
- **bijzondere situaties:** er is aantal gemeenten met exceptioneel veel inkomsten uit toeristenbelasting en/of grondexploitatie. Dit is deels gerelateerd aan eigen keuzes en wellicht niet geheel te verevenen. Aanbevolen wordt om met een integrale analyse te beoordelen of eventuele aansluitverschillen op uitgaven- en inkomstenclusters bij deze gemeenten tegen elkaar wegvallen. Op basis van deze nadere analyse kan worden beoordeeld hoe om te gaan met deze bijzondere situaties in enkele gemeenten, gegeven de uitgangspunten van de Fvw. Bij de verevening van de OEM¹² dienen ook de uitkomsten uit de parallelle onderzoeken naar grootstedelijke kosten en de centrumfunctie in het sociaal domein te worden betrokken.

⁹ Bij de herijking is het volume van de OEM afgestemd op de omvang van de OEM op basis van de gemeentelijke begrotingen voor 2019.

¹⁰ Daarbij kan bijvoorbeeld een relatie worden gelegd tussen OEM-componenten en bepaalde uitgavenclusters, met de verevening van de OZB of kunnen volumeverschillen worden verwerkt via de uitkeringsfactor. Zie ook paragraaf 8.3.

¹¹ Met name bij regressieanalyse kunnen uitschieters de modeluitkomsten sterk beïnvloeden.

¹² In een brief aan de Tweede Kamer van 6 april 2022 (kenmerk 2022-0000186924) wordt het voornemen uitgesproken om de verevening van de OEM en de OZB in samenhang te bezien.

1 Inleiding

Achtergrond onderzoek

Per 2023 is de nieuwe verdeling van het gemeentefonds ingevoerd. Het doel van deze herziene verdeling is een stabiel verdeelmodel dat zo goed mogelijk aansluit bij de kosten van gemeenten. Zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zien een verbetering in het nieuwe model ten opzichte van het huidige model, maar benadrukken dat verder onderzoek en continu onderhoud nodig is. Hiervoor is een onderzoeksagenda opgesteld. Dit onderzoek naar de overige eigen middelen is er daar één van.

Op dit moment worden de Overige Eigen Middelen (OEM) met een bedrag per inwoner verevend. De ROB stelt in haar advies dat de verevening van de OEM op basis van een bedrag per inwoner te grofmazig is en geen recht doet aan de werkelijkheid. Het voorstel van de ROB is dan ook om op de korte termijn te kiezen voor een eenvoudige variant op basis van de werkelijke OEM per gemeente op basis van een meerjarig gemiddelde, en op termijn over te gaan op een meer gedifferentieerde benadering die meer recht doet aan de diverse aard van de eigen inkomsten.

De fondsbeheerders hebben reeds de volgende opties onderzocht:

- I. Een inhoudingsformule: op basis van een lineaire regressie op de feitelijke netto baten uit de OEM van (steekproef)gemeenten;
- II. Een afslag op de verdeelformules voor de uitgavenclusters;
- III. Een inhouding van de OEM via een voor alle gemeenten gelijk bedrag per inwoner;
- IV. Een verevening van de OEM op basis van feitelijke OEM per gemeente uitgedrukt als percentage van de totale netto lasten per gemeente.

Op basis van een analyse van de verschillende onderdelen van de OEM hebben de fondsbeheerders in de aanloop naar het herziene verdeelvoorstel geconcludeerd dat het meenemen van de OEM op basis van een bedrag per inwoner het meest in de rede ligt (III).

Daarnaast is bij het opstellen van de kostenformules in het klassieke domein deels gecorrigeerd voor de aanwezigheid van veel OEM (als onderdeel van de algemene eigen middelen)¹³ en specifieke vaste bedragen.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek naar de overige eigen middelen is erop gericht om een vollediger beeld te krijgen van de wijze waarop verschillende onderdelen van de OEM in het verdeelmodel kunnen worden gemodelleerd. Daarbij is het van belang om rekening te houden met het gegeven dat de OEM niet op zichzelf staat, maar een bouwsteen is van een groter geheel. De uitwerking op andere onderdelen van het gemeentefonds moet dan ook in acht worden genomen.

Met het onderzoek worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is er voor de diverse componenten van de OEM een verband te vinden tussen de fluctuaties over de tijd en bepaalde structuurkenmerken van gemeenten? Houd daarbij rekening met zowel micro-economische als macro-economische ontwikkelingen.
2. Wat zijn in aanvulling op de al onderzochte methoden goede alternatieven om de OEM te verevenen (zie onder andere het advies van de ROB voor een meer gedifferentieerde benadering)? Doe een

¹³ Dit is gedaan door de algemene eigen middelen mee te nemen als variabele in de regressieanalyses. Vervolgens is het deel van de kostenverschillen dat wordt verklaard door verschillen in algemene eigen middelen buiten het verdeelmodel gehouden.

voorstel wat valide en betrouwbare maatstaven zijn om de diverse aspecten van de OEM te modelleren in het huidige verdeelmodel, rekening houdend met perverse prikkels, de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet en dat aansluitverschillen logisch kunnen worden verklaard.

Opzet rapportage

De onderzoekverantwoording wordt beschreven in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 gaan we in op de omvang en samenstelling van de OEM. Daarna worden de uitkomsten van de analyse gepresenteerd voor de afzonderlijke OEM-componenten: grondexploitatie (hoofdstuk 4), belastingen (hoofdstuk 5), vermogensbeheer (hoofdstuk 6) en incidentele componenten (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 wordt verslag gedaan van de verkenning van de mogelijkheden om enkele componenten in de verevening binnen het gemeentefonds te betrekken.

In de bijlagen wordt aandacht besteed aan de begeleiding van het onderzoek en is een overzicht opgenomen van de steekproefgemeenten die in het onderzoek zijn betrokken.

2 Onderzoeksverantwoording

Selectie steekproefgemeenten

Er is een steekproef getrokken van gemeenten die zijn benaderd om informatie aan te leveren met betrekking tot hun overige eigen middelen. Het gaat grotendeels om gemeenten die ook voor het herijkingsonderzoek informatie hebben aangeleverd. Aanvullend zijn nog vier gemeenten in de steekproef opgenomen die niet waren opgenomen in het herijkingsonderzoek.

Om van minimaal 30 gemeenten bruikbare informatie te kunnen ontvangen ten behoeve van het onderzoek zijn 36 gemeenten benaderd voor medewerking. De steekproef dient een goede afspiegeling te bieden voor kenmerken die relevant kunnen zijn voor de mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren, zoals omvang, bebouwingsdichtheid, sociale structuur, regionale spreiding, groei en krimp en aanwezigheid van bepaalde typen gemeenten (zoals centrumgemeenten, new-towns¹⁴ en toeristische gemeenten).

In tabel 2.1 zijn alle Nederlandse gemeenten ingedeeld naar bovenstaande kenmerken en is per groep weergegeven hoeveel gemeenten zijn benaderd en hebben deelgenomen aan het onderzoek.

Tabel 2.1: Steekproef en respons gemeenten naar gemeenten gegroepeerd naar structuurkenmerken

Gemeentegroepen	Totaal NL	Steekproef	Respons
<i>0-20.000 inwoners</i>	70	3	3
<i>20-50.000 inwoners</i>	181	12	11
<i>50-100.000 inwoners</i>	59	8	7
<i>100-250.000 inwoners</i>	28	11	11
<i>>250.000 inwoners</i>	4	2	2
<i>Zeer dun bebouwd</i>	152	13	12
<i>Dun bebouwd</i>	110	6	6
<i>Dicht bebouwd</i>	58	10	10
<i>Zeer dicht bebouwd</i>	22	7	6
<i>Zeer sterke sociale structuur</i>	142	8	7
<i>Sterke sociale structuur</i>	92	10	10
<i>Zwakke sociale structuur</i>	65	10	9
<i>Zeer zwakke sociale structuur</i>	43	8	8
<i>New towns</i>	16	4	4
<i>Kennissteden</i>	12	5	5
<i>Toeristische gemeenten</i>	66	7	6
<i>Centrumgemeenten</i>	46	15	14
<i>Sterke krimp (t-10)</i>	32	5	5
<i>Geen groei (t-10)</i>	36	4	3
<i>Matige groei (t-10)</i>	78	10	9
<i>Sterke groei (t-10)</i>	80	9	9
<i>Zeer sterke groei (t-10)</i>	116	8	8
Totaal	342	36	34

¹⁴ Gemeenten die sinds 1960 zijn aangewezen als groeikern (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Gebruikte gegevens

In totaal hebben 34 gemeenten financiële detailinformatie toegestuurd. Met deze gegevens is het mogelijk geweest om analyses uit te voeren op een lager aggregatieniveau dan mogelijk is met landelijke Iv3-gegevens. Voor de steekproefgemeenten zijn de relevante componenten binnen de OEM afzonderlijk geanalyseerd, waarbij binnen elke component verschillende onderdelen zijn onderscheiden ten behoeve van de analyse. Daarnaast maken deze detailgegevens het mogelijk om rekening te houden met verschillende boekingspraktijken van gemeenten.

Vrijwel al deze gemeenten hebben daarnaast achtergrondinformatie toegestuurd over grondexploitaties (o.a. kenmerken van gebieden met keuzes over inrichting en financiering van voorzieningen), deelnemingen, omslagrente en bespaarde rente en bijzonderheden over de vastgoedportefeuille.

Daarnaast zijn waar relevant ook landelijke Iv3-gegevens geanalyseerd (o.a. voor meerjarige analyses van grondexploitaties) en is aanvullende informatie verzameld van het CBS (diverse indicatoren) en het Coelo (tarieven).

Werkwijze

De verzamelde financiële gegevens zijn geanalyseerd in meerjarig perspectief. Daarbij is informatie vanuit het herijkingsonderzoek gekoppeld aan de verzamelde gegevens van de steekproefgemeenten. Voor verschillende OEM-componenten zijn in meerjarig perspectief op basis van CBS-gegevens nationale, regionale en lokale ontwikkelingen betrokken, zoals toeristenstromen, groei en krimp van gemeenten en bodemgebruik.

Per OEM-component zijn analyses uitgevoerd waarin de relatie met structuurkenmerken is verkend. Per component is gezocht naar structuurkenmerken die een relatie hebben met de gemeentelijke capaciteit om inkomsten te genereren. Hiervoor worden de steekproefgemeenten steeds gegroepeerd naar relevante structuurkenmerken (o.a. omvang, new-towns, groei-/krimpgemeenten, centrumfunctie) om zicht te krijgen op de relatie tussen structuurkenmerken en inkomstenpatronen. Deze relaties en verschillen tussen gemeenten zijn vervolgens verdiept in gestructureerde interviews met steekproefgemeenten. Aan de hand van gespreksnotities is met deskundigen van gemeenten gezocht welke verklaringen aan de orde zijn, zoals structuurkenmerken, eigen beleidskeuzes, incidentele effecten en/of lokale (economische) ontwikkelingen. Daarbij is ook aandacht besteed aan relaties met uitgavenclusters of andere inkomstenbronnen.

Begeleiding onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een breed samengestelde commissie bestaande uit vertegenwoordigers van fondsbeheerders, VNG, ROB en verschillende typen gemeenten (zie bijlage B). Tussentijdse uitkomsten zijn aan de hand van voortgangsberichten besproken met de begeleidingscommissie. Aan de hand daarvan zijn richtinggevende keuzes voor het onderzoek gemaakt.

Daarnaast zijn tussentijdse bevindingen gepresenteerd in de expertgroep die is ingesteld om de verschillende onderzoeken in het kader van de onderzoeksagenda te begeleiden.

De verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de rapportage berust bij Cebeon.

3 Samenstelling en ontwikkeling OEM

3.1 Samenstelling OEM

Dit onderzoek heeft betrekking op de overige eigen middelen van gemeenten, afgekort als OEM. De OEM heeft geen betrekking op OZB-inkomsten van gemeenten. De OEM heeft betrekking op de netto¹⁵ baten die gemeenten in hun exploitatie kunnen inzetten als algemeen dekkingsmiddel, exclusief de OZB.

Binnen de OEM onderscheiden we de volgende taakgebieden:

1. Belastingen: dit betreft alle gemeentelijke belastingen exclusief de OZB;
2. Vermogensbeheer: dit zijn de inkomsten uit treasury (rente, deelnemingen) en het beheer van gronden en gebouwen;
3. Grondexploitaties: dit betreft het resultaat van grondexploitaties voor woningen en bedrijven, inclusief erfpacht.
4. Incidentele componenten: dit betreft enkele componenten met een incidenteel karakter, zoals mutaties in algemene reserves, het resultaat van de rekening en overige lasten en baten (met name stelposten).

Diverse taakgerelateerde inkomsten (leges, heffingen, parkeerbelasting, specifieke uitkeringen) en mutaties in bestemmingsreserves zijn in de herijking van het gemeentefonds gesaldeerd met de lasten op de betreffende uitgavenclusters en vallen derhalve buiten het onderhavige onderzoek naar de OEM.

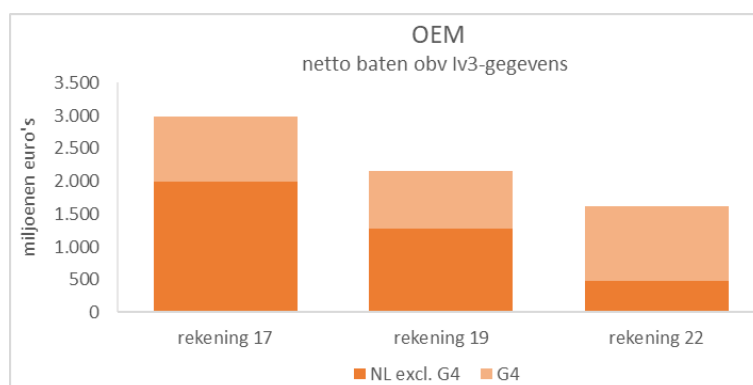
3.2 Omvang OEM

OEM exclusief incidentele componenten

In het onderstaande staafdiagram wordt de omvang van de OEM gepresenteerd op basis van landelijke Iv3-gegevens voor de rekeningen 2017, 2019 en 2022.

Dit betreft het totaal van de netto baten uit overige belastingen (exclusief OZB), vermogensbeheer en grondexploitatie. Hierbij zijn de incidentele componenten van de OEM buiten beschouwing gelaten (mutaties reserves, resultaat rekening, algemene lasten/baten).

Vanwege de grote invloed van de G4 op het landelijke totaal, wordt binnen het totaal een onderscheid gemaakt naar de G4 en de overige gemeenten.



In het diagram is te zien dat de totale inkomsten uit OEM sterk zijn afgenomen van bijna 3 miljard euro in 2017 tot ruim 1,6 miljard euro in 2022.

Deze daling vindt echter niet plaats bij de G4, waar de totale OEM juist toeneemt in de periode 2017-2022.

¹⁵ Dit is het saldo van baten en lasten.

Bij de herijking van het gemeentefonds heeft het ministerie van BZK vastgesteld dat de omvang van de OEM in 2017 geen goed structureel beeld geeft, aangezien de OEM in latere jaren op basis van gemeentelijke begrotingscijfers substantieel lager uitkwam. Daarom is de verevening van de OEM afgestemd op de omvang van de OEM in het meest recente onderzoeksjaar 2019, exclusief incidentele componenten.¹⁶

OEM voor verschillende typen gemeenten

De omvang van de OEM loopt sterk uiteen tussen verschillende typen gemeenten. In tabel 3.1 wordt een overzicht gegeven van de omvang van de OEM in de jaren 2017, 2019 en 2022 voor groepen gemeenten, ingedeeld naar de volgende structuurkenmerken:

- het aantal inwoners;
- bebouwingsdichtheid, op basis van de omgevingsadressendichtheid;
- sociale structuur, op basis van het aantal uitkeringsontvangers;
- verschillende groepen waarvoor aandacht is gevraagd in het onderhavige onderzoek zoals:
 - centrumgemeenten, met een regionale centrumfunctie;
 - *new towns*, gemeenten die sinds de jaren 60 sterk gegroeid zijn;
 - krimp gemeenten, waar het inwonertal in de afgelopen 10 jaar sterk is afgenomen;
 - groeigemeenten, waar het inwonertal in de afgelopen 10 jaar sterk is toegenomen.

De indelingen naar structuurgroepen zijn steeds exclusief de G4 (onderste deel van de tabel).

Tabel 3.1: Omvang OEM exclusief incidentele componenten voor verschillende typen gemeenten. lv3-gegevens alle gemeenten rekening 2017-2019-2022. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	OEM 2017	OEM 2019	OEM 2022
0-20.000	163	116	71
20-50.000	127	78	36
50-100.000	92	61	13
100-250.000	159	80	0
>250.000	407	351	443
Totaal	167	115	81
Totaal exclusief G4	128	76	22
<i>gemeenten gegroepeerd naar structuurkenmerken exclusief G4</i>			
Zeer dun bebouwd	116	86	43
Dun bebouwd	139	91	18
Dicht bebouwd	123	56	10
Zeer dicht bebouwd	144	68	12
Zeer sterke sociale structuur	150	98	31
Sterke sociale structuur	123	62	21
Zwakke sociale structuur	142	72	44
Zeer zwakke sociale structuur	83	68	-20
Regionale centrumfunctie	129	82	-37
New towns	173	77	-3
Groeigemeenten	159	96	43
Krimpgemeenten	91	72	45

Bij tabel 3.1 wordt het volgende opgemerkt:

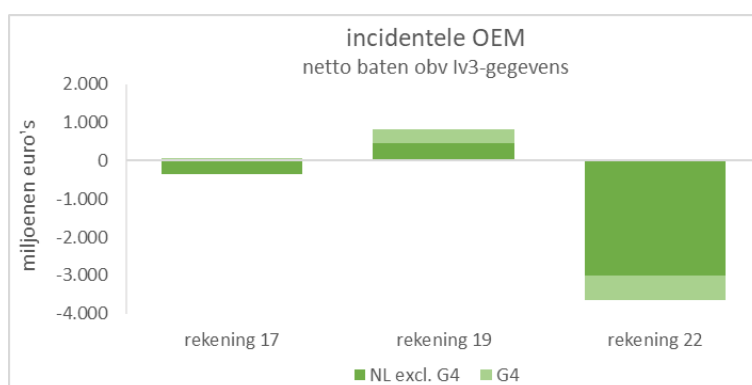
¹⁶ Destijds op basis van de gemeentelijke begrotingen 2019 circa 1,9 miljard euro. In de rekening 2019 komt de OEM uit op 2,2 miljard euro (exclusief incidentele componenten).

- Bij de kleinste gemeenten en vooral bij de G4 (>250.000 inwoners) is de omvang van de OEM in alle jaren relatief hoog;
- Er lijkt vooral een relatie tussen de omvang van de OEM en de ontwikkeling van het inwonertal. Vooral groeigemeenten hebben in alle jaren relatief meer OEM (exclusief G4). Bij krimpgemeenten valt op dat de OEM in deze gemeenten in 2022 bovengemiddeld is;
- Tevens lijkt er een licht verband tussen de omvang van de OEM en de sociale structuur van gemeenten: de OEM is hoger naarmate de sociale structuur sterker is;
- De daling van de OEM in de periode 2017-2022 is sterker naarmate gemeenten meer inwoners hebben. De daling is relatief het sterkst bij gemeenten met een zeer zwakke sociale structuur, gemeenten met een regionale centrumfunctie en bij new towns. Alleen bij de G4 is sprake van een stijging van de OEM in de periode 2017-2022.

Voor het totaal van de OEM zijn er dus niet heel duidelijke verbanden met verschillende structuurkenmerken. Dit kwam ook naar voren tijdens de analyses die eerder in het kader van de herijking zijn uitgevoerd. Vandaar dat de analyses in het onderhavige onderzoek zich richten op de verschillende componenten van de OEM.

Incidentele OEM-componenten

In het onderstaande staafdiagram wordt de omvang van de incidentele OEM gepresenteerd (mutaties reserves, resultaat rekening, algemene lasten/baten), waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de G4 en alle overige gemeenten op basis van landelijke Iv3-gegevens voor de rekeningen 2017, 2019 en 2022.



In het diagram is te zien dat het totaal van de incidentele componenten sterk fluctueert in de tijd. In 2022 is er per saldo sprake van zeer forse *netto lasten* (toename van vermogen), met name als gevolg een positieve rekeningresultaten bij circa 90% van de gemeenten. Deze dynamiek is te zien bij zowel de G4 als de overige gemeenten.

4 Grondexploitaties

4.1 Introductie

inhoud taakgebied

Dit taakgebied heeft betrekking op het resultaat van gemeentelijke grondexploitaties, zowel met betrekking tot woningen als bedrijven. Het betreft het saldo van baten en lasten van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken (inclusief eventuele kosten van bodemsanering), verkoop van bouwrijpe gronden, de realisatie van bovenwijkse voorzieningen en inkomsten uit erfpacht.

De lasten en baten voor dit taakgebied dienen te worden verantwoord op Iv3-taakvelden 3.2 (grondexploitatie bedrijven) en 8.2 (grondexploitatie woningen).

Gemeentelijke uitgaven voorafgaand aan grondexploitaties, zoals uitgaven aan plan- en gebiedsontwikkeling, zijn in de herijking meegenomen bij het uitgavencluster Ruimte en blijven hier buiten beschouwing.

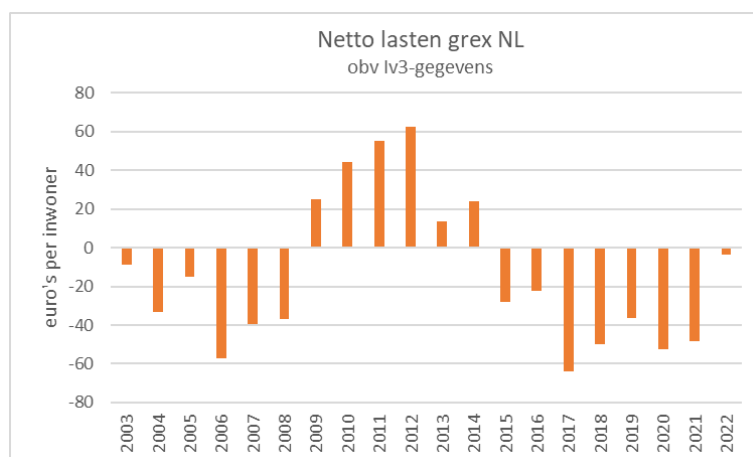
omvang en samenstelling

Op basis van landelijke Iv3-gegevens nemen de netto baten van gemeenten uit grondexploitaties in de periode 2017-2022 sterk af: van 1.095 miljoen euro in 2017 tot 60 miljoen in 2022.

Waar in eerdere jaren circa tweederde van de gemeenten per saldo inkomsten realiseerde uit grondexploitaties, is dat in 2022 nog maar bij de helft van de gemeenten het geval.

ontwikkelingen in de tijd

Uit langjarige cijferreeksen blijkt dat de inkomsten uit grondexploitaties sterk fluctueren in de tijd en samenhangen met algemene conjuncturele ontwikkelingen. Dit blijkt ook uit onderstaand staafdiagram waarin de resultaten uit grondexploitaties voor de afgelopen 20 jaar in beeld zijn gebracht voor alle Nederlandse gemeenten op basis van Iv3-gegevens.

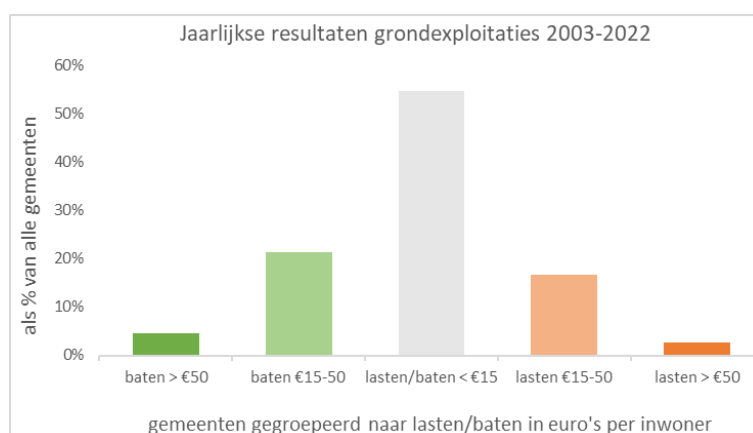


In het diagram is de invloed van conjuncturele ontwikkelingen te zien. Tijdens de financiële crisis vanaf 2009 lopen de nadelige resultaten op grondexploitaties sterk op. In de jaren vanaf 2015 is landelijk weer sprake van positieve resultaten op grondexploitaties.

Het gemiddelde van alle gerealiseerde resultaten op grondexploitaties in de afgelopen 20 jaar bedraagt 13 euro per inwoner per jaar aan nettobaten. Zonder de G4 is er in de afgelopen 20 jaar daarentegen sprake van gemiddeld 2 euro per inwoner aan netto lasten. De G4 is wat minder gevoelig voor conjuncturele schommelingen. Zo is er bij de G4 in de periode 2009-2014 gemiddelde sprake van per saldo netto baten, terwijl voor het totaal van de gemeenten in die periode sprake is van (substantiële) netto lasten.

spreiding aantal gemeenten op basis van meerjarige resultaten grondexploitaties

Rond het meerjarig gemiddelde resultaat op grondexploitaties is sprake van een duidelijke spreiding tussen individuele gemeenten. Dit is weergegeven in het onderstaande diagram.

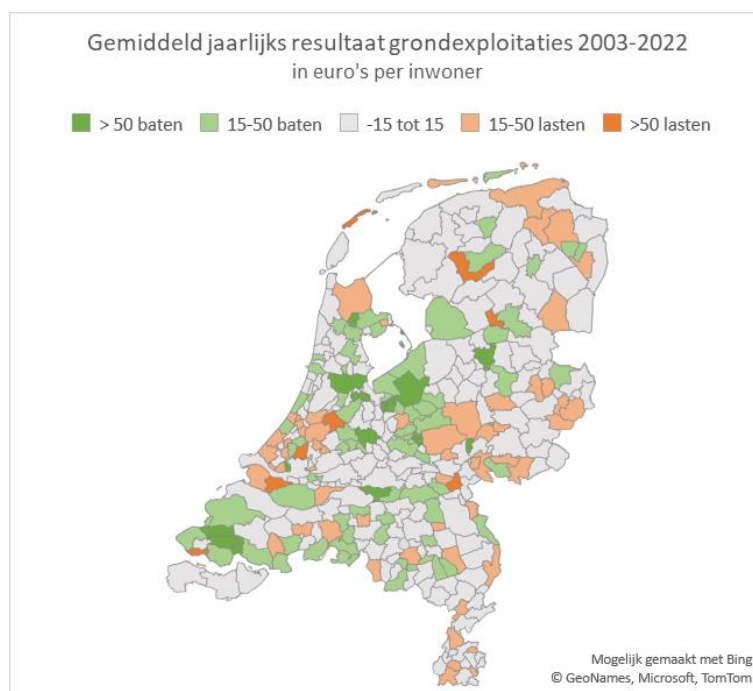


In het diagram is te zien dat in meer dan 50% van de gemeenten het resultaat op grondexploitaties in de periode 2003-2022 binnen een bandbreedte van -15 tot +15 euro per inwoner ligt (de grijze kolom). Bij circa 25% van de gemeenten is sprake van positieve resultaten van gemiddeld meer dan 15 euro per inwoner per jaar (lichtgroene kolom). Bij circa 5% van de gemeenten (waaronder 2

van de G4) gaat het om positieve resultaten van jaarlijks gemiddeld meer dan 50 euro per inwoner (donkergroene kolom). Daar staat tegenover dat bij ongeveer 20% van de gemeenten sprake is van negatieve resultaten op grondexploitaties van gemiddeld 15 tot 50 euro per inwoner per jaar in de periode 2003-2022 (lichtoranje kolom). Bij 3% van de gemeenten is het negatieve resultaat groter dan 50 euro per inwoner per jaar (donkeroranje kolom).

Voor individuele gemeenten kunnen de meerjarige resultaten op grondexploitaties in de periode 2003-2022 oplopen tot meer dan 150 euro per inwoner per jaar, zowel voordelig als nadelig.

In onderstaande kaart is weergegeven hoe deze meerjarige resultaten zijn verspreid over het land (bedragen in euro's per inwoner per jaar).



4.2 Analyse grondexploitaties

4.2.1 Belangrijke resultaatbepalende factoren

Uit de analyses en gesprekken met de steekproefgemeenten zijn verschillende elementen naar voren gekomen die van invloed zijn op de resultaten van grondexploitaties. Deze elementen worden hieronder beschreven.

kenmerken van gemeenten en exploitaties

Grondexploitaties in uitleggebieden zijn doorgaans lucratiever dan binnenstedelijke grondexploitaties (verdichting/transformatie). Binnenstedelijke grondexploitaties hebben vaker te maken met hogere kosten, zeker als gronden niet in eigendom zijn van de gemeente en ruimtelijke inpassing en bodemsanering extra kosten met zich meebrengen. Dit is vaak niet aan de orde bij uitleggebieden, waarbij gemeenten substantiële winsten kunnen maken op het bouwrijp maken en verkopen van potentiële bouwgronden.

Verder zijn grondexploitaties van bedrijventerreinen vaak lucratiever dan grondexploitaties van woningbouw en brengen doorgaans minder risico's met zich mee. Bedrijventerreinen bevinden zich veelal op specifieke locaties, bijvoorbeeld langs Rijkswegen, waar weinig kostenverhogende aspecten spelen (geen sloop en/of minder investeringen in bovenwijkse voorzieningen).

gemeentelijke keuzes

Daarnaast wordt het resultaat van grondexploitaties beïnvloed door gemeentelijke keuzes ten aanzien van de inrichting van gebieden. Zo wordt op betaalbare (sociale) woningen door projectontwikkelaars doorgaans minder verdiend dan op duurdere woningen. Daarmee is de (politieke) keuze voor het percentage betaalbare woningen van invloed op het resultaat van de grondexploitatie.

Het resultaat van grondexploitaties wordt ook beïnvloed door keuzes over infrastructurele voorzieningen in het plangebied, bijvoorbeeld aanleg van (hoofd)wegen, rotondes, parkeerplaatsen en bruggen of viaducten, of bovenwijkse voorzieningen. Deze keuzes verschillen zowel tussen gemeenten onderling als tussen grondexploitaties per gemeente.

Ten slotte kunnen er ook keuzes spelen als gemeenten grondexploitaties uitvoeren in een PPS-constructie. De resultaten zijn dan niet zichtbaar bij grondexploitaties maar bij deelnemingen.

externe invloeden

In algemene zin heeft de conjunctuur een duidelijke relatie met de resultaten van grondexploitaties. In combinatie met specifieke lokale situaties en keuzes is de conjunctuur mede bepalend voor de uiteindelijke resultaten op grondexploitaties.

Daarnaast spelen ook andere aspecten een rol, bijvoorbeeld de aanwijzing van bouwlocaties, de aanwezigheid van bouwgrond (beschikbaarheid buitengebied), (on)gunstige (logistieke) economische locaties en ontwikkelingen op de woningmarkt. Lokale en provinciale keuzes zijn mede bepalend voor potentiële financiële resultaten.

relevante ontwikkelingen

In de interviews zijn ook enkele ontwikkelingen gesignaleerd die relevant zijn voor de toekomstige resultaten op grondexploitaties:

- de resultaten van grondexploitaties staan onder druk vanwege oplopende bouw- en personeelskosten en andere economische onzekerheden (waaronder ook krapte arbeidsmarkt). Hierdoor staat de marge op de resultaten van grondexploitaties onder druk;

- door de druk op de woningmarkt en de bouwopgave zijn gemeenten genoodzaakt ook minder rendende gronden in exploitatie te nemen. Er worden veelal afspraken gemaakt met de provincie over bouwlocaties en aantallen te realiseren woningen;
- door de behoefte aan meer betaalbare woningen zijn er nationale woningbouwafspraken gemaakt: van tweederde van de nieuwe woningen (600.000 tot en met 2030) dienen 250.000 sociale huurwoningen¹⁷ te zijn.

4.2.2 Gebruikte gegevens en achtergrondinformatie

meerjarige gegevens voor beter structureel beeld

Vanwege de sterke dynamiek en het meerjarige karakter van grondexploitaties, zijn gegevens per jaar niet goed bruikbaar voor de analyses. Grondexploitaties lopen doorgaans over langere perioden (10 jaar of langer). Tijdens de exploitatie worden waardeontwikkelingen jaarlijks verrekend met het vermogen van de gemeente. Het resultaat op grondexploitaties in een bepaald jaar kan sterk worden beïnvloed door resultaten op specifieke grondexploitaties. Daardoor kunnen exploitatieresultaten van dezelfde gemeente behoorlijk fluctueren van jaar tot jaar. De resultaten, positief of negatief, worden doorgaans verrekend met reserves grondbeleid die daardoor meer het karakter van een algemene reserve hebben.

Tegen deze achtergrond is de analyse van grondexploitaties gebaseerd op geschoonde financiële gegevens uit de financiële administratie van de steekproefgemeenten en meerjarige reeksen op basis van Iv3-gegevens voor het totaal van grondexploitaties (woningen en bedrijven tezamen). Reservemutaties zijn zowel bij steekproefgemeenten als in Iv3-gegevens buiten beschouwing gelaten, zodat een goed inzicht wordt verkregen in de resultaten van grondexploitaties (kasstromen).

geen betrouwbaar onderscheid woningen en bedrijven

Tevens blijkt dat het onderscheid naar grondexploitaties met woningen versus bedrijven (conform Iv3) vaak niet betrouwbaar te maken is, met name bij grondexploitaties waarin zowel woningen als bedrijven zijn betrokken. Daarom wordt in de analyses geen onderscheid gemaakt naar woningen en bedrijven binnen grondexploitaties.

gebruikte achtergrondinformatie

Om de verschillen tussen gemeenten in resultaten van grondexploitaties te duiden is gebruik gemaakt van:

- verzamelde achtergrondinformatie, zoals aandelen sociale/betaalbare woningen in huidige woningbouwprogramma's en CBS-gegevens over ruimtegebruik, nieuwbouwwoningen, e.d.;
- informatie uit interviews met steekproefgemeenten. Tijdens deze interviews is aandacht besteed aan de invloed van structuurkenmerken, beleidskeuzes en toekomstige ontwikkelingen.

erfpacht als bijzondere vorm van grondexploitaties

Een aantal gemeenten maakt de keuze om binnen grondexploitaties (deels) af te zien van eenmalige opbrengsten door grondverkoop en deze gronden in bezit te houden om zo via erfpacht structurele inkomsten te genereren. Keuzes uit het verleden werken zo door in de toekomstige financiële exploitatie. Dit is een bijzondere vorm van grondexploitatie waarvan de lasten en baten conform het BBV ook als grondexploitatie in de financiële administratie van gemeenten moet worden verantwoord.

¹⁷ Woningen waarbij de kale huurprijs bij het aangaan van het huurcontract niet hoger is dan de huurliberalisatiegrens uit dat jaar.

Bij de meeste steekproefgemeenten met erfpacht gaat het om relatief beperkte inkomsten (minder dan 10 euro per inwoner). Alleen in Utrecht en Amsterdam leidt deze werkwijze tot een substantiële structurele inkomstenstroom (ruim 60 tot meer dan 100 euro per inwoner). Daar staat tegenover dat de resultaten op grondexploitatie lager zijn doordat de gronden bij erfpacht niet worden verkocht en deze gemeenten ter compensatie voor de burger de OZB-tarieven relatief laag houden.

In de analyses maken we geen onderscheid naar erfpacht binnen de grondexploitaties.

4.2.3 Verkenningen relatie tussen grondexploitaties en gemeentelijke kenmerken

relatie grondexploitaties met uitgaven cluster IRM

In het advies van de ROB over de herijking is aandacht gevraagd voor de relatie tussen grondexploitaties en (investerings)uitgaven op het cluster Infrastructuur, ruimte en milieu (IRM).¹⁸ Resultaten van grondexploitaties kunnen doorwerken op andere taakgebieden van gemeenten in de jaren daarna. Deze investeringen zijn niet meer zichtbaar in de exploitatie wat leidt tot tijdelijk lagere kapitaallasten. Met deze investeringen worden dan wel stille lasten opgebouwd die bij vervanging of groot onderhoud zichtbaar worden op het cluster Infrastructuur. Voor zover dergelijke uitgaven aan de orde zijn binnen grondexploitaties, is dat niet af te leiden uit het cijfermateriaal dat in het kader van het onderhavige onderzoek is verzameld. De effecten van dergelijke investeringen zouden tot uiting moeten komen in de uitgaven op het cluster IRM en zouden dan ook daar geanalyseerd moeten worden in samenhang met de resultaten op grondexploitaties. Specifiek aandachtspunt daarbij is het niet synchroon lopen van de uitgaven op beide taakgebieden (eenmalige hogere uitgaven binnen grondexploitaties en meerjarig lagere uitgaven op het cluster IRM). In het kader van de herijking klassiek domein is dit dan ook als aandachtspunt benoemd bij het monitoren van de ontwikkelingen op het taakgebied IRM.¹⁹ Deze analyse valt buiten de scope van het onderhavige onderzoek.

uitgevoerde verkenningen

Voor de volgende kenmerken is verkend of er sprake is van meerjarige relaties met de resultaten op grondexploitaties van gemeenten:

- de omvang van het buitengebied (paragraaf 4.2.4);
- de samenstelling van de woningvoorraad (paragraaf 4.2.5);
- het aantal gerealiseerde nieuwbouwwoningen (paragraaf 4.2.6);
- de groei van het aantal woningen/bedrijven (paragraaf 4.2.7);
- de ‘aantrekkingskracht’ van gemeenten op inwoners en/of bedrijven (paragraaf 4.2.8).

In deze verkenningen zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd op basis van het structuurkenmerk waarvoor wordt verondersteld dat de resultaten op grondexploitaties hiermee verband houden. Wanneer dit verband aanwezig is, zou dit te zien moeten zijn in de resultaten per gemeentegroep. Voorbeeld: indien er een positieve relatie is tussen de omvang van het buitengebied en de resultaten op grondexploitaties, wordt verwacht dat naarmate gemeenten meer buitengebied hebben, de inkomsten uit grondexploitaties per saldo hoger zijn.

¹⁸ Het gaat om de aanleg van nieuwe infrastructuur en civiele kunstwerken die binnen grondexploitaties worden bekostigd, maar kan ook gaan om groot onderhoud of upgrade van bestaande voorzieningen waardoor de netto-lasten op het cluster IRM lager uitkomen.

¹⁹ In het onderzoek naar het klassieke domein is gewezen op de effecten van ‘stille lasten’. Zie o.a. Cebeon (2020), Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 54-55 en Cebeon (2021), Synthesrapport herijking verdeling gemeentefonds, blz. 25.

presentatie uitkomsten

In het onderstaande worden de uitkomsten van de verkenningen gepresenteerd in tabellen, waarbij de steekproefgemeenten voor de analyse zijn gegroepeerd naar verschillende kenmerken. De indeling vindt plaats in groepen van ongeveer gelijke omvang van het aantal gemeenten tenzij anders wordt vermeld. Vanwege de sterke invloed van 2 van de G4-gemeenten in de steekproef zijn deze steeds buiten de groepsindeling gelaten. Voor het totaal van de steekproefgemeenten wordt de uitkomst zowel zonder als met deze G4-gemeenten uit de steekproef vermeld. De financiële resultaten van grondexploitaties worden steeds gepresenteerd als netto lasten zoals die tot uiting komen in de exploitatie van de steekproefgemeenten. De uitkomsten voor 2017, 2019 en 2022 zijn gebaseerd op de financiële detailadministraties van de steekproefgemeenten. De meerjarige uitkomsten (1997-2015-2022) zijn gebaseerd op Iv3-gegevens van de steekproefgemeenten. Bij negatieve bedragen gaat het dus om per saldo inkomsten voor de gemeente (winst op grondexploitatie), bij positieve bedragen betreft het per saldo uitgaven voor de gemeente (verlies op grondexploitaties). De uitkomsten worden gepresenteerd in euro's per inwoner.

4.2.4 Omvang buitengebied

Aangezien grondexploitaties in uitleggebieden gemiddeld lucratiever zijn dan binnenstedelijke grondexploitaties, is verkend of gemeenten met relatief veel buitengebied²⁰ gemiddeld meer inkomsten uit grondexploitaties weten te realiseren. In tabel 4.1 worden de financiële resultaten op grondexploitaties weergegeven per gemeentegroep voor elk van de onderzoeksjaren en gedurende een langere periode.

Tabel 4.1: Grondexploitatie: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) gegroepeerd naar relatieve omvang buitengebied. Netto lasten op basis van rekeningcijfers in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022	2015-2022	1997-2022
<i>Minder dan 25% buitengebied</i>	-66	37	4	-19	3
<i>25% tot 55% buitengebied</i>	-33	-14	11	-30	3
<i>Meer dan 55% buitengebied</i>	-30	-44	-14	-29	-7
Totaal exclusief G4	-38	-17	-1	-27	-1
Totaal inclusief G4	-116	-101	-82	-120	-54

Uit tabel 4.1 blijkt dat de inkomsten uit grondexploitaties voor gemeenten met veel buitengebied in 2019 en 2022 hoger liggen, maar dit geldt niet voor 2017. Ook hebben gemeenten met minder buitengebied niet duidelijk lagere inkomsten uit grondexploitaties dan gemeenten tussen de 25% en 55% buitengebied. Alleen over een lange periode (1997-2022) lijkt er enig verband: alleen gemeenten met een groot aandeel buitengebied weten dan per saldo beperkte inkomsten uit grondexploitaties te realiseren, terwijl gemeenten met minder buitengebied per saldo netto lasten verantwoorden (dus verliezen op grondexploitaties). In de periode 2015-2022 is deze relatie minder duidelijk.

geen duidelijk verband tussen omvang buitengebied en resultaten op grondexploitaties

Wanneer we verschillende perioden overzien, lijkt er dus geen duidelijk verband tussen de omvang van het buitengebied en de resultaten op grondexploitaties. De beschikbaarheid van ruimte voor uitleggebieden voor woningbouw of bedrijventerrein maken grondexploitaties voor gemeenten niet per definitie lucratief. Hierbij spelen ook andere omgevingsfactoren een rol, zoals aanwezigheid van economische activiteiten, voorzieningen en bereikbaarheid.

²⁰ Dit is gedefinieerd als de totale oppervlakte minus de oppervlakte van woonkernen van gemeenten, exclusief de oppervlakte van natuurgebieden aangezien daar doorgaans niet gebouwd mag worden.

4.2.5 Samenstelling woningvoorraad

aandeel betaalbare woningen in actuele woningbouwprogramma's

Aan de hand van actuele woningbouwprogramma's en -visies is bij de steekproefgemeenten verkend welke keuzes zij maken met betrekking tot het aandeel van betaalbare woningen²¹ volgens het Programma Betaalbaar Wonen. Landelijk wordt er naar gestreefd om tweederde betaalbare woningen te realiseren. In tabel 4.2 worden de financiële resultaten op grondexploitatie weergegeven per gemeentegroep in elk van de onderzoeksjaren en gedurende een langere periode.²² Daarbij zijn de gemeenten gegroepeerd op basis van het aandeel van betaalbare woningen in de totale nieuwbouw. De actuele woningbouwprogramma's en visies van gemeenten gaan over bouwplannen in recente jaren, waardoor het meerjarige beeld zich niet verder uitstrekt dan de periode 2015-2022.

Tabel 4.2: Grondexploitatie: netto lasten steekproefgemeenten (n=29) gegroepeerd naar aandeel betaalbare woningen. Netto lasten op basis van rekeningcijfers in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022	2015-2022
<i>Minder dan 60% betaalbare woningen</i>	-19	-39	-31	-49
<i>60% tot 70% betaalbare woningen</i>	-66	-19	19	-27
<i>Meer dan 70% betaalbare woningen</i>	-8	9	3	-17

In tabel 4.2 is te zien dat gemeenten die er voor hebben gekozen relatief weinig betaalbare woningen te laten bouwen per saldo de meeste inkomsten uit grondexploitatie weten te realiseren. Bij gemeenten die er voor kiezen om relatief veel betaalbare woningen te realiseren, is in 2019 en 2022 gemiddeld sprake van verliezen op grondexploitatie. Ook over een langere periode is bij deze groep gemeenten sprake van substantieel lagere resultaten op grondexploitatie.

aandeel corporatiewoningen in totale woningvoorraad

Daarnaast is verkend of er een relatie is tussen de (meerjarige) resultaten op grondexploitatie en het aandeel betaalbare woningen in de totale woningvoorraad. Als benadering hiervoor is het aantal woningen van woningbouwcorporatie gebruikt, waarvoor gegevens voor een langere periode beschikbaar zijn.

In tabel 4.3 worden de financiële resultaten op grondexploitatie weergegeven per gemeentegroep ingedeeld op het aandeel van corporatiewoningen in de totale woningvoorraad voor elk van de onderzoeksjaren en gedurende een langere periode.

Tabel 4.3: Grondexploitatie: netto lasten steekproefgemeente (n=32) gegroepeerd naar aandeel corporatiewoningen. Netto lasten op basis van rekeningcijfers in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022	2015-2022	1997-2022
<i>Weinig corporatiewoningen</i>	-40	-16	-3	-37	17
<i>Gemiddeld percentage corporatiewoningen</i>	-8	-59	10	-18	-10
<i>Veel corporatiewoningen</i>	-42	-11	-3	-26	-4
<i>Totaal exclusief G4</i>	-38	-17	-1	-27	-1
<i>Totaal inclusief G4</i>	-116	-101	-82	-120	-54

²¹ Betaalbare huurwoningen zijn woningen met een huur van 1.000 euro per maand of minder; betaalbare koopwoningen zijn woningen tot aan de NHG-grens (355.000 euro in 2022).

²² De totaalstelling is niet weergegeven omdat het aandeel betaalbare woningen in actuele woningbouwprogramma's en -visies niet voor alle gemeenten in de steekproef in beeld is.

In tabel 4.3 is te zien dat gemeenten met minder corporatiewoningen in de periode 2015-2022 gemiddeld meer inkomsten uit grondexploitatie weten te realiseren. Over een langere periode is dit beeld diffuser en realiseren gemeenten met veel corporatiewoningen ook positieve resultaten op grondexploitatie. De samenstelling van de woningvoorraad en daarmee het aandeel corporatiewoningen is vaak historisch bepaald en daarmee minder van invloed is op actuele resultaten van grondexploitatie. Dit leidt tot de conclusie dat er geen relatie is tussen het aandeel corporatiewoningen en de meerjarige resultaten op grondexploitatie.

keuze aandeel betaalbare woningen in woningbouw is van invloed op resultaten grondexploitatie

Niet het aandeel van betaalbare woningen in de totale woningvoorraad maar wel het aandeel van betaalbare woningen in actuele woningbouwprogramma's is van invloed op de resultaten van grondexploitatie. Daarbij heeft de keuze van gemeenten om relatief veel betaalbare woningen te realiseren een drukkend effect op het resultaat van grondexploitatie. Wellicht wordt deze keuze wel beïnvloed door de sociale structuur van gemeenten.

4.2.6 Nieuwbouwwoningen

nieuwbouw door groei en/of vervanging woningen

Uit de interviews met gemeenten is naar voren gekomen dat het realiseren van nieuwbouwwoningen (door groei van de gemeente en/of sloop en nieuwbouw) een positief effect kan hebben op de resultaten van gemeenten op grondexploitatie.

In tabel 4.4 worden de financiële resultaten op grondexploitatie weergegeven per gemeentegroep voor elk van de onderzoeksjaren en gedurende een langere periode. Daarbij zijn de steekproefgemeenten ingedeeld op basis van het gemiddelde aandeel nieuwbouwwoningen in de totale woningvoorraad in de periode 2012-2023.

Tabel 4.4: Grondexploitatie: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) gegroepeerd naar aandeel nieuwbouwwoningen in 2012-2023. Netto lasten op basis van rekeningcijfers in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022	2015-2022
<i>Weinig nieuwbouwwoningen</i>	-41	-15	8	-22
<i>Gemiddeld percentage nieuwbouwwoningen</i>	-34	-35	-39	-41
<i>Veel nieuwbouwwoningen</i>	-23	20	16	-39
Totaal exclusief G4	-38	-17	-1	-27
Totaal inclusief G4	-116	-101	-82	-120

geen duidelijk verband tussen aandeel nieuwbouwwoningen en resultaten grondexploitatie

In tabel 4.4 is te zien dat gemeenten op (middel)lange termijn gemiddeld meer inkomsten uit grondexploitatie weten te realiseren naarmate zij relatief meer nieuwbouwwoningen realiseren. Dit verband is niet te zien in de afzonderlijke jaarschijven van de onderzoeksjaren. Daarbij gaat het bij nieuwbouwwoningen om relatief beperkte aantallen per jaar. Dit leidt tot de conclusie dat er geen duidelijk verband is tussen het aandeel van nieuwbouwwoningen en de resultaten op grondexploitatie.

4.2.7 Groei en krimp

analyse steekproefgemeenten

Wanneer gemeenten (sterk) groeien zijn er doorgaans veel actieve grondexploitaties. Voor de groeiende bevolking dient woonruimte te worden gerealiseerd en ook neemt de vraag naar bedrijfsruimte toe. Groei kan zich manifesteren in stedelijke verdichting of uitlegebieden.

Om de relatie tussen resultaten op grondexploitatie ten opzichte van groei/krimp te analyseren, zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd op basis van de ontwikkeling van het aantal inwoners in de periode 2008-2018. Steekproefgemeenten die in de afgelopen decennia zijn aangewezen als groeikernen om te voorzien in de woningbehoefte vanuit grote steden (zogenaamde New-towns²³) worden afzonderlijk in beeld gebracht.

In tabel 4.5 worden de financiële resultaten op grondexploitaties weergegeven per gemeentegroep voor elk van de onderzoeksjaren en gedurende een langere periode. Daarbij zijn de gemeenten gegroepeerd op basis van de ontwikkeling van het inwonertal in het afgelopen decennium.

Tabel 4.5: Grondexploitatie: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) gegroepeerd naar ontwikkeling inwonertal. Netto lasten op basis van rekeningcijfers in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022	2009-2014	2015-2022
<i>Krimp</i>	-17	-13	-1	35	-21
<i>Matige groei</i>	-28	-44	24	55	-12
<i>Gemiddelde groei</i>	-44	3	-12	36	-31
<i>Sterke groei</i>	-52	-43	-22	84	-55
<i>New towns</i>	-84	26	-49	2	-32
<i>Totaal exclusief G4</i>	-38	-17	-1	46	-27
<i>Totaal inclusief G4</i>	-116	-101	-82	-5	-120

In tabel 4.5 is te zien dat gemeenten in de periode 2015-2022 gemiddeld meer inkomsten uit grondexploitaties hebben weten te realiseren naarmate zij sterker groeien. De groei is ook gerelateerd aan een vergelijkbare periode. Gemeenten met matige groei of krimp van het inwonertal hebben in deze periode nog wel winstgevendende grondexploitaties. Deze beelden zijn op hoofdlijnen ook terug te vinden in de afzonderlijke jaarschijven van de onderzoeksjaren.

De periode 2009-2014 laat vanwege de financiële crisis een heel ander beeld zien. In die periode is in de meeste gemeente sprake van forse negatieve resultaten op grondexploitaties. In New-towns en de G4 zijn de resultaten ook in die periode beduidend minder negatief. De resultaten van deze gemeenten lijken dus minder sterk te worden beïnvloed door conjuncturele ontwikkelingen.

meerjarige analyse alle gemeenten

Over een periode van ruim 20 jaar worden de verschillen in resultaten tussen groeiende en krimpende gemeenten gedempt. Hier zal ook het effect van conjuncturele ontwikkelingen een rol spelen. Om het effect van de conjunctuur te illustreren zijn de resultaten op grondexploitaties voor verschillende perioden met uiteenlopende conjuncturele ontwikkelingen in beeld gebracht.

²³ Deze New-towns zijn soms ook nog sterk gegroeid in recente jaren..

In tabel 4.6 zijn de resultaten op grondexploitaties in beeld gebracht voor *alle* Nederlandse gemeenten gegroepeerd op basis van de ontwikkeling van het inwonertal in het afgelopen decennium. De resultaten op grondexploitaties zijn op basis van Iv3-rekeninggegevens in beeld gebracht voor de periode 1998-2022, waarbinnen een viertal perioden zijn onderscheiden met uiteenlopende conjuncturele ontwikkelingen.

Tabel 4.6: Grondexploitatie: netto lasten alle gemeenten (n=342) gegroepeerd naar structuurkenmerken. Iv3-gegevens rekening 1998-2022. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	1998-2003	2004-2008	2009-2014	2015-2022	1998-2022
<i>Krimp</i>	-3	-8	49	-10	8
<i>Matige groei</i>	-4	-10	39	-3	6
<i>Gemiddelde groei</i>	-6	-25	48	-19	-1
<i>Sterke groei</i>	-9	-24	46	-36	-7
<i>New towns</i>	-23	-23	32	-29	-12
<i>Totaal exclusief G4</i>	-6	-18	45	-18	0
<i>G4</i>	-27	-120	-27	-152	-80

In tabel 4.6 is te zien dat in de jaren voorafgaand aan de financiële crisis (rond 2009) gemeenten over de hele linie gemiddeld positieve resultaten op grondexploitaties wisten te realiseren. Dit beeld sloeg om naar sterk negatieve resultaten in de periode 2009-2014. In de jaren vanaf 2015 is over de hele linie gemiddeld weer sprake van positieve resultaten op grondexploitaties.

In de meeste perioden is te zien dat de resultaten positiever zijn naarmate gemeenten sterker groeien. Daarbij valt op dat in de jaren tijdens de crisis de negatieve resultaten niet afhankelijk lijken van de mate waarin gemeenten groeien.

Op de onderste regel is te zien dat de G4 gemiddeld in alle perioden substantiële positieve resultaten op grondexploitaties hebben weten te realiseren. Binnen de G4 is er wel sprake van duidelijke verschillen: met name Amsterdam en Utrecht hebben in elke periode positieve resultaten gerealiseerd, bij Rotterdam en Den Haag is sprake van wisselende resultaten per periode.

duidelijk verband tussen inwonergroei en resultaten grondexploitaties

Uit voorgaande verkenningen blijkt dat groeigemeenten gemiddeld meer inkomsten uit grondexploitaties weten te realiseren. New-towns vertonen daarbij een vergelijkbaar patroon als gemeenten die recenter een sterke groei hebben doorgemaakt en worden minder geraakt door perioden van conjuncturele neergang. De G4 weten in elke periode substantieel hogere inkomsten uit grondexploitaties te realiseren, al is er wel sprake van individuele verschillen.

4.2.8 Aantrekkingskracht gemeenten

verschillende benaderingen voor aantrekkingskracht

Tot slot is gekeken naar de aantrekkingskracht van gemeenten op (nieuwe) bewoners en bedrijvigheid. Als benadering van deze aantrekkingskracht zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd op verschillende structuurkenmerken:

- de centrumfunctie: een sterke centrumfunctie²⁴ zorgt voor een concentratie van voorzieningen en daardoor een meer aantrekkelijke woonomgeving. Door de hogere vraag naar woon- en bedrijfsruimte worden grondprijzen opgestuwd, wat mogelijk leidt tot gunstige resultaten op grondexploitaties;
- het opleidingsniveau van inwoners: de aanname is dat een hoger gemiddeld opleidingsniveau samen gaat met gemiddeld meer koopkracht met een positief effect op de vraag naar woon- en bedrijfsruimte;
- de inkomenspositie van inwoners: de aanname is dat relatief minder huishoudens met een laag inkomen samengaat met gemiddeld meer koopkracht met een positief effect op de vraag naar woon- en bedrijfsruimte. Omgekeerd kan het aantal huishoudens met een laag inkomen ook een rol spelen bij de keuze voor meer betaalbare woningen en sociale huurwoningen en dus minder positieve resultaten op grondexploitaties (zie paragraaf over samenstelling woningvoorraad);
- de aanwezigheid van bedrijfsterreinen:²⁵ als er ruimte beschikbaar is voor bedrijfsterreinen kunnen gemeenten hier gunstige grondexploitaties realiseren, zeker als deze zijn gelegen op goed bereikbare locaties.

In tabel 4.7 worden de financiële resultaten op grondexploitaties weergegeven voor de steekproefgemeenten gegroepeerd naar elk van de hiervoor genoemde kenmerken. De uitkomsten worden gepresenteerd voor elk van de onderzoeksjaren en gedurende een langere periode.

Tabel 4.7: Grondexploitatie: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) gegroepeerd naar verschillende aspecten van aantrekkingskracht. Netto lasten op basis van rekeningcijfers in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022	2015-2022	1997-2022
<i>Zwakke regionale centrumfunctie</i>	-46	-2	-21	-35	-3
<i>Gemiddelde regionale centrumfunctie</i>	-14	-11	23	-6	7
<i>Sterke regionale centrumfunctie</i>	-49	-29	-5	-37	-6
<i>Weinig hoog opgeleiden</i>	-17	-14	2	-13	3
<i>Gemiddeld percentage hoog opgeleiden</i>	-1	-102	-30	-35	-17
<i>Veel hoog opgeleiden</i>	-49	-4	2	-30	0
<i>Weinig lage inkomens</i>	-49	-25	-14	-77	25
<i>Gemiddeld percentage lage inkomens</i>	-47	10	-1	-23	-3
<i>Veel lage inkomens</i>	-24	-54	1	-26	-2
<i>Weinig bedrijfsterreinen</i>	-28	-12	7	-16	3
<i>Gemiddelde percentage bedrijfsterreinen</i>	-23	-53	10	-18	1
<i>Veel bedrijfsterreinen</i>	-54	10	-13	-38	-4
Totaal exclusief G4	-38	-17	-1	-27	-1
Totaal inclusief G4	-116	-101	-82	-120	-54

alleen duidelijk verband tussen bedrijfsterreinen en resultaten grondexploitaties

In tabel 4.7 is te zien dat voor de verschillende kenmerken die een indicatie moeten geven voor de aantrekkelijkheid van gemeenten er geen eenduidig verband is met de resultaten op grondexploitaties.

Op langere termijn realiseren 'aantrekkelijke' en 'minder aantrekkelijke' gemeenten vergelijkbare of onverwachte resultaten.

Alleen de aanwezigheid van bedrijfsterreinen heeft een duidelijk verband met resultaten op grondexploitaties. Gemeenten met relatief veel bedrijfsterreinen realiseren op langere termijn duidelijk betere resultaten op grondexploitaties.

²⁴ Geoperationaliseerd als de regionale centrumfunctie ten opzichte van het eigen inwonertal.

²⁵ Geoperationaliseerd als de oppervlakte van bedrijfsterreinen als percentage van het totale oppervlak van gemeenten.

4.3 Bevindingen grondexploitaties

Op basis van de hiervoor beschreven analyses komen we tot de volgende bevindingen.

Resultaten van grondexploitaties in enig jaar geven geen goed beeld van de structurele inkomstencapaciteit uit grondexploitaties. Grondexploitaties lopen vaak over een periode van 10 jaar of meer en de jaarlijkse resultaten die in de exploitatie tot uiting komen, kunnen sterk afwijken van het uiteindelijke totale resultaat van de grondexploitaties. De grote verschillen die zijn te zien in de jaarlijkse resultaten op grondexploitaties, vlakken af op langere termijn.

Meerjarige verschillen in resultaten op grondexploitatie tussen gemeenten laten zich voornamelijk verklaren door de volgende factoren:

- structuurkenmerken als groei of krimp van het inwonertal en de omvang van bedrijventerreinen;
- gemeentelijke keuzes ten aanzien van de inrichting van exploitatiegebieden, met name het aandeel van betaalbare woningen is daarbij een bepalende factor. Deze keuzes kunnen wel worden beïnvloed door de sociale structuur van gemeenten.

5 Belastingen

5.1 Introductie

inhoud taakgebied

Dit taakgebied heeft betrekking op baten en lasten van gemeentelijke belastingen, exclusief de OZB, die als algemeen dekkingsmiddel voor de hele begroting kunnen worden ingezet. Het betreft o.a. toeristen- en forensenbelasting, precariobelasting²⁶, reclamebelasting, hondenbelasting, baatbelasting en belasting op roerende woon- en bedrijfsruimten. Het betreffen alle baten en lasten met betrekking tot deze belastingen, inclusief de baten en lasten van de heffing, invordering, bezwaar en beroep.

De lasten en baten voor dit taakgebied dienen te worden verantwoord op Iv3-taakvelden 0.64 en 3.4.

Inkomsten die zijn gerelateerd aan specifieke gemeentelijke taken, zoals rioolheffing of afvalstoffenheffing, zijn in de herijking betrokken bij de betreffende uitgavenclusters en blijven hier buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de parkeerbelasting, die is betrokken bij het uitgavencluster Infrastructuur, en bijdragen aan bedrijfsinvesteringszones²⁷. De kwijscheldingen van gemeentelijke belastingen in het kader van armoedebeleid worden meegenomen bij het uitgavencluster participatie.

kosten gerelateerd aan toerisme zijn gehonoreerd bij de uitgavenclusters

Zoals hierboven aangegeven worden – in aansluiting op de BBV-voorschriften – de kosten van de heffing en invordering van de belastingen hier meegenomen als onderdeel van de OEM. Dit geldt niet voor de overige kosten die zijn gerelateerd aan toerisme en forensen, omdat die bij de herijking zijn gehonoreerd bij de uitgavenclusters.

Zo maken toeristische gemeenten extra kosten voor toeristische voorzieningen of om toerisme te stimuleren. Het gaat dan bijvoorbeeld om toeristische voorzieningen in de openbare ruimte (toeristische wegen, fietspaden of wandelpaden, extra straatreiniging), zwembaden, (openlucht)theaters of bibliotheken. Enkele steekproefgemeenten hebben enig inzicht waar deze kosten in de begroting tot uiting komen, maar bij de meeste gemeenten is dit niet duidelijk. Overigens bekostigen gemeenten extra kosten van toerisme ook uit andere inkomsten, zoals parkeerbelasting.

Bij de ontwikkeling van de verdeelmodellen voor de uitgavenclusters zijn deze kosten meegenomen. In het klassieke domein is expliciet getoetst of uitgaven van toeristische gemeenten voldoende werden gevangen in modellen van de uitgavenclusters en dit bleek het geval te zijn. Toeristische gemeenten hebben gemiddeld een positief aansluitverschil (modeluitkomst hoger dan feitelijke netto lasten) en een positief herverdeeleffect, voornamelijk op het uitgavencluster IRM.²⁸

²⁶ Dit betreft belasting op objecten op, boven of onder gemeentegrond, zoals terrassen, lichtbakken of kabels. Overigens is precario op kabels en leidingen van nutsbedrijven opgeheven vanaf 2019.

²⁷ Dit betreft belastingen die door bedrijven in een bepaald gebied (veelal centrum-/winkelgebieden) die voor concreet doel worden opgehaald (bijvoorbeeld kerstversieringen, opknappen centrum).

²⁸ Zie Cebon, Herijking verdeling klassiek domein gemeentefonds, blz. 97.

relatie toeristenbelasting met forensenbelasting

Toeristenbelasting wordt geheven op betaalde overnachtingen door mensen die niet in de gemeentelijk basisadministratie zijn ingeschreven. Dit betreft de verhuur van ruimtes op het land en water, zoals hotels, pensions, appartementen, recreatiebungalows, B&B, campings et cetera.²⁹ Daarnaast hanteert een beperkt aantal gemeenten een gemakkelikhedenretributie voor dagrecreatie, bijvoorbeeld voor rondvaartboten of toeristische attracties. De meeste gemeenten met veel dagtoeristen heffen hiervoor geen toeristenbelasting, maar kunnen wel kosten maken voor deze toeristen (bijvoorbeeld verkeershandhavers).

Een aantal gemeenten heft forensenbelasting bij bezitters van een 2^e woning.³⁰ Er zijn ook gemeenten die forensenbelasting heffen op de aanwezigheid van seizoenarbeiders of arbeidsmigranten. Binnen de steekproef hebben slechts enkele gemeenten substantiële inkomsten uit forensenbelasting. Deze gemeenten hebben ook een toeristisch karakter, met name Texel, Schouwen-Duiveland en De Fryske Marren. Binnen de steekproef bedragen in 2022 de inkomsten uit forensenbelasting circa 4% van de totale inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting.

Zowel de inkomsten uit toeristen- als forensenbelasting hangen samen met de aantrekkingskracht van de gemeente op niet-inwoners. Beide belastingen worden bij verschillende groepen 'bezoekers' geïncasseerd, met het verschil dat toeristen een accommodatie huren en forensen eigenaar zijn van een accommodatie. Wel kunnen gemeenten een ander oogmerk hebben met forensenbelasting. Deze belasting kan worden geheven ter compensatie van gederfde inkomsten voor niet permanent bewoonde woningen. Naast OZB ontvangen gemeenten voor deze tijdelijk bewoonde woningen immers geen inkomsten, terwijl er wel kosten voor deze woningen en haar bewoners worden gemaakt (zoals voor het inzamelen van huisvuil). De forensenbelasting kan dan worden ingezet om deze gemeentelijke voorzieningen te bekostigen. Overigens kunnen gemeenten er ook voor kiezen om de betreffende kosten te verwerken in de tarieven die door de eigen inwoners worden opgebracht.

Het is niet bekend in welke mate inkomsten uit forensenbelasting samengaan met kosten in relatie tot forensen en waar die kosten dan tot uiting komen in de gemeentelijke exploitatie. Voor zover deze kosten tot uiting komen op de uitgavenclusters, zijn deze bij de herijking daar meegenomen. In dit verband wordt opgemerkt dat de forensenbelasting een algemeen dekkingsmiddel is, waarbij de tariefstelling door gemeenten niet is gebonden aan kosten.³¹

Tegen de achtergrond van het voorgaande is de forensenbelasting tezamen met de toeristenbelasting in de analyses meegenomen.

omvang op basis van landelijke gegevens

Een belangrijk deel van de overige belastingen (exclusief OZB) heeft betrekking op inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting die worden verantwoord op taakveld 3.4 (economische promotie). Op dit taakveld worden echter ook lasten en baten verantwoord die geen betrekking hebben op toeristen- en forensenbelasting, zoals het versterken van het profiel van de gemeente en het organiseren van beurzen en jaarmarkten.³² Daarom zijn de netto baten uit toeristen- en forensenbelasting benaderd via de specificatie van Iv3-gegevens naar economische categorieën.

²⁹ De gemeente Amsterdam heft ook toeristenbelasting op passagiers van cruiseschepen die Amsterdam als tussenstop aandoen.

³⁰ Sommige gemeenten hanteren een anticumulatiebepaling om te voorkomen dat voor dezelfde accommodatie zowel toeristen- als forensenbelasting wordt geheven. In sommige gevallen is de forensenbelasting gebaseerd op de WOZ-waarde.

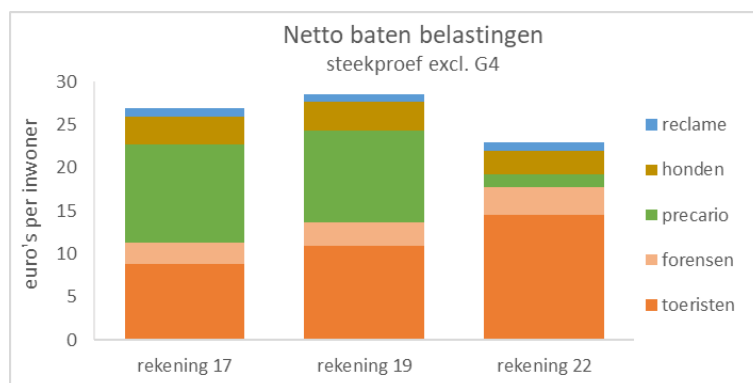
³¹ Dit in tegenstelling tot heffingen die maximaal kostendekkend mogen zijn.

³² In 2022 gaat het om ruim 40 miljoen euro overige baten en ruim 210 miljoen euro overige lasten. Deze lasten zijn bij de herijking meegenomen bij het uitgavencluster Infrastructuur, ruimte en milieu.

Op basis van landelijke Iv3-gegevens zijn de netto baten van gemeenten uit belastingen³³ afgenomen van 611 miljoen euro in 2017 tot 493 miljoen euro in 2022. Daarvan heeft 79% betrekking op toeristenbelasting en 10% op forensenbelasting. In 2022 heft 86% van de gemeenten toeristenbelasting en 37% van de gemeenten heft (ook) forensenbelasting. Het aantal gemeenten dat hondenbelasting in rekening brengt neemt al jaren sterk af.³⁴

samenstelling op basis van steekproef

In het onderstaande diagram wordt de samenstelling van de belastingen weergegeven op basis van de gegevens van de steekproefproefgemeenten (exclusief G4).



In het diagram is te zien dat in de periode 2017-2022 de betekenis van met name toeristenbelasting als algemene inkomstenbron is toegenomen. Dit geldt in mindere mate ook voor de forensenbelasting. Daarnaast zijn er nog enkele overige belastingen waarmee doorgaans beperkte inkomsten gemoeid zijn. Als gevolg van de afschaffing van precario op ondergrondse leidingen is de betekenis van deze belasting in 2022 fors afgenomen.

5.2 Analyse belastingen

5.2.1 Belangrijke ontwikkelingen belastinginkomsten

toeristen- en forensenbelasting belangrijkste bron van belastinginkomsten naast OZB

De afgelopen jaren zijn de gemeentelijke inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting duidelijk toegenomen, terwijl de inkomsten uit overige belastingen fors zijn afgenomen. Daardoor vormen de toeristen- en forensenbelasting in 2022 voor veel gemeenten veruit de belangrijkste bron van gemeentelijke belastingen, naast de OZB. Daarom is in overleg met de begeleidingscommissie besloten om de analyses voor dit deel van de OEM te richten op de netto baten uit toeristen- en forensenbelasting.

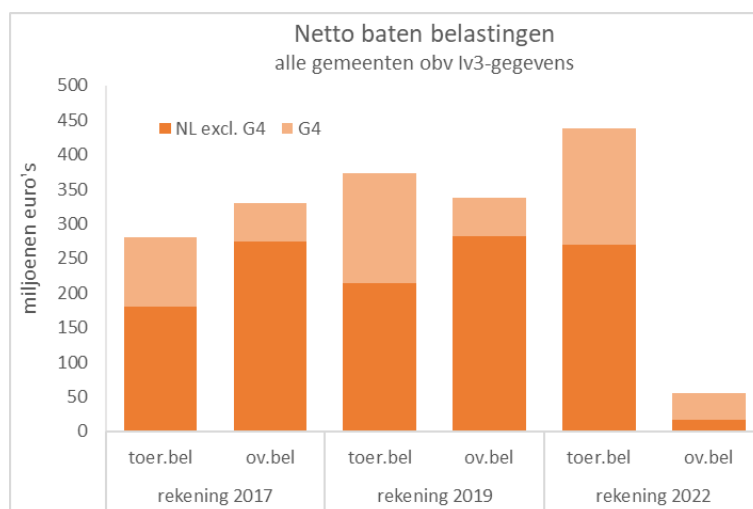
aandeel toeristen- en forensenbelasting neemt toe

Tijdens de coronapandemie liepen de inkomsten uit toeristenbelasting fors terug. De laatste jaren nemen de inkomsten uit toeristenbelasting weer sterk toe, deels door toename van het aantal toeristen en deels door tariefsverhogingen en intensivering van controles op het afdragen van toeristenbelasting.

³³ Exclusief OZB en parkeerbelasting.

³⁴ In 2010 werd in 72% van de gemeenten hondenbelasting geheven terwijl dit in 2023 is gedaald naar 40% van de gemeenten. Geen enkele gemeente heeft in 2023 hondenbelasting ingevoerd en 27 gemeenten hebben het juist afgeschaft.

In het onderstaande diagram wordt weergegeven hoe de inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting en overige belastingen (exclusief OZB) zich hebben ontwikkeld in de jaren 2017-2019-2022 op basis van landelijke Iv3-gegevens. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de G4³⁵ en de overige gemeenten.

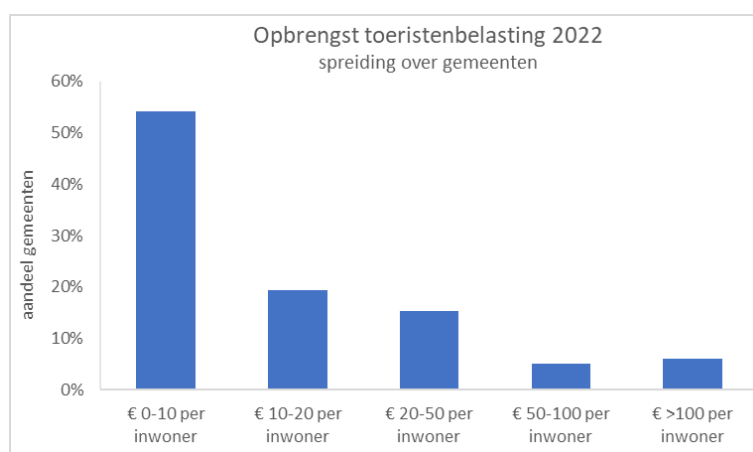


In het diagram is te zien dat de inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting gestaag zijn toegenomen in de jaren, zowel bij de G4 als de overige gemeenten. De inkomsten uit overige belastingen zijn sterk afgenomen, met name als gevolg van de afschaffing van precario op ondergrondse leidingen. Dit leidt tot dalende inkomsten vanaf 2019, waardoor de betekenis van overige belastingen in 2022 zeer beperkt is.

grote inkomstenverschillen tussen gemeenten

Alhoewel de meeste gemeenten inkomsten uit toeristen- en/of forensenbelasting hebben, loopt de omvang van deze inkomsten tussen gemeenten sterk uiteen. Deze verschillen hangen zowel samen met verschillen in het aantal bezoekers als de tarieven die gemeenten hanteren. Aangezien alleen landelijke gegevens beschikbaar zijn over de gemeentelijke tarieven voor toeristenbelasting³⁶, worden deze verschillen in het onderstaande geïllustreerd aan de hand van de toeristenbelasting.

In het onderstaande diagram wordt weergegeven hoe de inkomsten uit toeristenbelasting zijn verdeeld over gemeenten. Daartoe zijn alle gemeenten ingedeeld op basis van de inkomsten toeristenbelasting per inwoner in 2022.

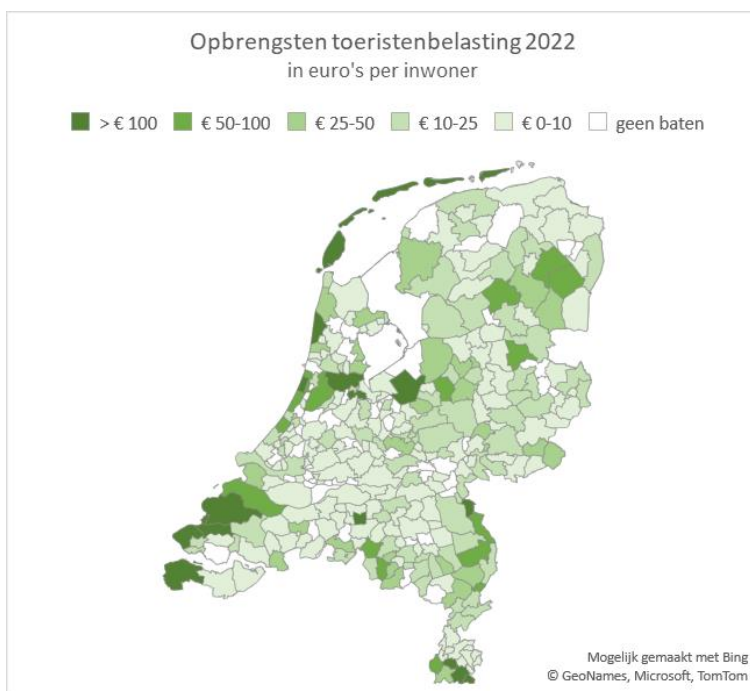


Ruim 50% van de gemeenten heeft minder dan 10 euro per inwoner aan inkomsten uit toeristenbelasting (linker kolom). Circa 6% van de gemeenten heeft inkomsten uit toeristenbelasting van meer dan 100 euro per inwoner (rechter kolom). Dit zijn een aantal zeer toeristische gemeenten, waaronder Amsterdam en een aantal gemeenten aan de Noordzeekust en in Limburg.

In onderstaande kaart is te zien hoe de inkomsten uit toeristenbelasting over het land zijn verdeeld. Hierbij zijn gemeenten gegroepeerd naar hun inkomsten uit toeristenbelasting in 2022 in euro's per inwoner.

³⁵ In 2017 heeft 29% van de netto baten uit toeristenbelasting betrekking op Amsterdam. In 2022 is dit toegenomen tot 32%.

³⁶ Dit betreft de jaarlijkse inventarisatie van gemeentelijke belastingen door het COELO..

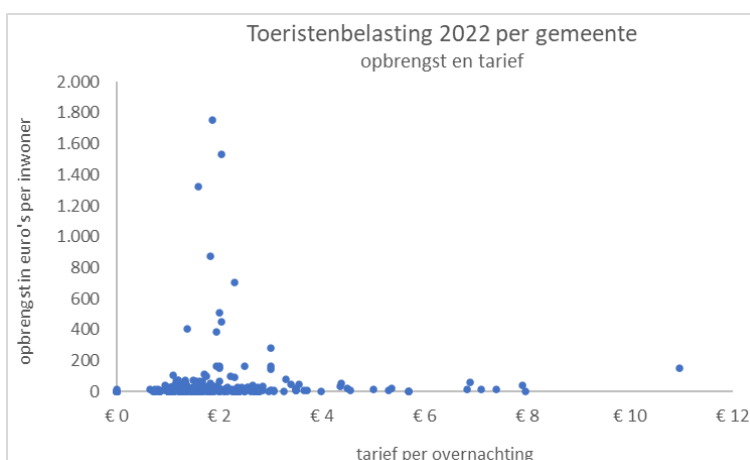


Op de kaart is te zien dat de inkomsten uit toeristenbelasting zeer ongelijk gespreid zijn over Nederland. De hoogste inkomsten worden gerealiseerd door gemeenten aan de Noordzeekust. Maar ook andere gemeenten die aantrekkelijk zijn voor toeristen, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van water of bosrijke gebieden of andere toeristische voorzieningen, realiseren veel inkomsten uit toeristenbelasting.

beleidskeuzes gemeenten: heffingsgrondslagen en tariefstelling

Naast het aantal toeristen zijn gemeentelijke beleidskeuzes ook van invloed op de inkomsten uit toeristenbelasting. Deze keuzes betreffen zowel de grondslag als de tariefstelling. Voor toeristenbelasting hanteren de meeste gemeenten als grondslag het aantal overnachtingen in toeristische accommodaties (hotels, campings, B&B, vakantieparken, e.d.). Bij de tariefstelling zijn er naast de hoogte van het tarief ook keuzes mogelijk over vrijstellingen of kortingen voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld scholen of verenigingen), differentiatie van tarieven naar hoog-/laagseizoen of naar typen accommodaties en de keuze om een forfaitair tarief te rekenen³⁷. Daarnaast worden de inkomsten uit toeristenbelasting beïnvloed door handhaving van de afdracht, seizoensinvloeden, promotie-inspanningen en investeringen in toeristische voorzieningen.

In het onderstaande spreidingsdiagram is weergegeven hoe de opbrengsten uit toeristenbelasting en de tarieven zijn gespreid over individuele gemeenten.



In het diagram is te zien dat het tarief in veel gemeenten rond de 2 euro per overnachting ligt.

Als gevolg van het grote verschil in aantallen toeristen realiseren gemeenten bij een vergelijkbaar tarief echter zeer uiteenlopende inkomsten uit toeristenbelasting, in sommige gemeenten oplopend tot meerdere honderden euro's per inwoner. Dit zijn met name gemeenten aan de Noordzeekust en andere gemeenten in water- of

³⁷ Een ondernemer wordt dan aangeslagen voor een van tevoren vastgesteld aantal overnachtingen. Als het werkelijke aantal lager is dan dient de eigenaar een verzoek in te dienen om het bedrag naar beneden bij te stellen.

bosrijke gebieden. Enkele gemeenten met relatief hoge tarieven (meer dan 4 euro per overnachting) realiseren daarmee relatief beperkte inkomsten uitgedrukt in euro's per inwoner.

5.2.2 Verkenningen relatie tussen belastingopbrengsten en gemeentelijke kenmerken

uitgevoerde verkenningen

Op basis van de verzamelde informatie is verkend of er sprake is van een relatie tussen de belastingopbrengsten en de volgende gemeentelijke kenmerken:

- het historische karakter en aanwezigheid van culturele voorzieningen (paragraaf 5.2.3);
- de aanwezigheid van water en natuur (paragraaf 5.2.4);
- de aanwezigheid van objecten met een logiesfunctie (paragraaf 5.2.5).

In deze verkenningen zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd op basis van het structuurkenmerk waarvoor wordt verondersteld dat de inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting hiermee verband houden. Wanneer dit verband aanwezig is, zou dit te zien moeten zijn in de resultaten per gemeentegroep. Voorbeeld: indien er een positieve relatie is tussen de aanwezigheid van water en de inkomsten uit toeristenbelasting, wordt verwacht dat naarmate gemeenten meer water binnen hun grenzen hebben, de inkomsten uit toeristenbelasting hoger zijn.

presentatie uitkomsten

In het onderstaande worden de uitkomsten van de verkenningen gepresenteerd in tabellen, waarbij de steekproefgemeenten voor de analyse zijn gegroepeerd naar verschillende kenmerken. Vanwege de sterke invloed van de G4-gemeenten in de steekproef zijn deze steeds buiten de groepsindeling gelaten. Daarbij worden de belastingopbrengsten (verminderd met de lasten om de belastingen te kunnen heffen) steeds gepresenteerd als netto lasten zoals die tot uiting komen in de exploitatie van de steekproefgemeenten. De uitkomsten voor 2017, 2019 en 2022 zijn gebaseerd op de financiële detailadministraties van de steekproefgemeenten. Bij negatieve bedragen gaat het dus om per saldo inkomsten voor de gemeente. De uitkomsten worden gepresenteerd in euro's per inwoner.

5.2.3 Historisch karakter en aanwezigheid van (culturele) voorzieningen

omvang historische kern

De reden waarom toeristen een stad of gemeente bezoeken en daar overnachten kan samenhangen met het historische karakter van een gemeente. Dit historische karakter gaat vaak samen met de aanwezigheid van voorzieningen (musea, monumenten, evenementen/congressen) wat de aantrekkingskracht op bezoekers verder vergroot. De veronderstelling is dat naarmate de omvang van de historische kern groter is, dit de aantrekkingskracht vergroot.

In tabel 5.1 worden de netto-lasten vanuit toeristen- en forensenbelasting weergegeven voor gemeenten naar de omvang van de historische kern voor elk van de onderzoeksjaren.

Tabel 5.1: Belastingen: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) toeristen-/forensenbelasting gegroepeerd naar omvang van de historische kern. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022
<i>minder dan 10 hectare historische kern</i>	-16	-18	-23
<i>tussen 10 en 25 hectare historische kern</i>	-3	-5	-6
<i>meer dan 25 hectare historische kern</i>	-12	-15	-20
Totaal exclusief G4	-11	-14	-18
Totaal inclusief G4	-32	-47	-50

Uit tabel 5.1 blijkt dat gemeenten met een grotere historische kern (meer dan 25 ha) hogere opbrengsten uit toeristen-/forensenbelasting realiseren dan gemeenten met een kleine historische kern (tussen 10 en 25 ha). Dit verschil bedraagt in de onderzoeksjaren 10 à 15 euro per inwoner. Gemeenten zonder of met een zeer kleine historische kern (minder dan 10 ha) realiseren gemiddeld nóg hogere inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting doordat deze gemeenten over andere omgevingskenmerken beschikken die van invloed zijn op de aantrekkingskracht voor toeristen (zoals water en natuur, zie paragraaf 5.2.4).

De aantrekkingskracht van gemeenten met een grotere historische kern blijkt ook uit het feit dat deze gemeenten relatief meer toeristen trekken waarvoor toeristenbelasting wordt geheven. In gemeenten met een grote historische kern is in recente jaren een sterkere stijging van de tarieven waargenomen, waarbij tevens sprake is van een toename van het aantal toeristen.

regionale centrumfunctie gerelateerd aan inwonertal

De stedelijke aantrekkingskracht van een gemeente op toeristen kan mogelijk ook worden geïndiceerd door de regionale centrumfunctie. De regionale centrumfunctie houdt rekening met de regionale aantrekkingskracht van een stad (of woonkern). In tabel 5.2 worden de netto-lasten vanuit toeristen- en forensenbelasting weergegeven naar de mate waarin gemeenten een regionale centrumfunctie³⁸ vervullen voor elk van de onderzoeksjaren.

Tabel 5.2: Belastingen: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) toeristen-/forensenbelasting gegroepeerd naar regionale centrumfunctie. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022
<i>Weinig centrumfunctie</i>	-11	-12	-19
<i>Gemiddelde centrumfunctie</i>	-38	-44	-57
<i>Sterke centrumfunctie</i>	-4	-6	-7
Totaal exclusief G4	-11	-14	-18
Totaal inclusief G4	-32	-47	-50

Op basis van de informatie in tabel 5.2 kan niet worden vastgesteld dat de belastingopbrengsten uit toeristen-/forensenbelasting hoger zijn voor gemeenten met een sterkere centrumfunctie. Er zijn dus ook gemeenten met een sterke centrumfunctie zonder toeristische functie.

³⁸ De relatieve omvang van de centrumfunctie is bepaald door deze te delen door het eigen inwonertal.

5.2.4 Aanwezigheid water en natuur

buitenwater (kustlijn)

Uit de interviews met steekproefgemeenten is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van een kustlijn (strand) toeristen naar de gemeente trekt. Naast de kustlijn komen toeristen ook af op aanpalende voorzieningen zoals boulevards met horecavoorzieningen, evenementen en watersportvoorzieningen. De aanwezigheid van een kustlijn is geoperationaliseerd met de aanwezigheid van buitenwater³⁹. De genoemde (toeristische) voorzieningen zijn niet in alle gemeenten met een kustlijn aanwezig, met name in gemeenten in het noorden (met uitzondering van de Waddeneilanden) zijn dergelijke voorzieningen minder aanwezig. In tabel 5.3 worden de netto-baten vanuit toeristen- en forensenbelasting weergegeven voor steekproefgemeenten met en zonder buitenwater voor elk van de onderzoeksjaren.

Tabel 5.3: Belastingen: netto baten steekproefgemeenten (n=32) toeristen-/forensenbelasting gegroepeerd naar de aanwezigheid van buitenwater. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022
Geen buitenwater	-5	-6	-7
Wel buitenwater	-67	-80	-109
<i>waarvan in NH, ZH en ZL</i>	-102	-120	-170
<i>waarvan in overige provincies</i>	-19	-24	-24
Totaal exclusief G4	-11	-14	-18
Totaal inclusief G4	-32	-47	-50

In tabel 5.3 is te zien dat gemeenten met buitenwater duidelijk hogere belastingopbrengsten kennen dan gemeenten zonder buitenwater. Ook is zichtbaar dat de belastingopbrengsten in de periode 2017-2022 voor gemeenten met buitenwater sterker toenemen.

Bij de steekproefgemeenten met buitenwater (kustlijn) is een onderscheid gemaakt tussen gemeenten in het westen (Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland) en gemeenten in overige provincies. Gemeenten in het westen beschikken vaker over een strand met strandvoorzieningen. Deze gemeenten hebben duidelijk hogere belastingopbrengsten dan steekproefgemeenten in andere provincies. Overigens is de lengte van de kust minder van belang als voorzieningen zijn geconcentreerd en historisch zijn gegroeid. Buiten de Noordzeekust is er een aantal gemeenten met hoge inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting, met name rond het IJsselmeer/Markermeer⁴⁰. Dit geldt niet voor alle gemeenten omdat:

- er weinig ruimte is om (grootschalige) strandfaciliteiten te creëren, vaak omdat er een historisch stadscentra dicht op de kust ligt. In deze gemeenten zijn vaak wel enkele stadsstranden gecreëerd, maar vanwege het ontbreken van overnachtingsaccommodaties trekt dit nauwelijks toeristen;
- er eigen keuzes zijn gemaakt waardoor er geen voorzieningen zijn gericht op toeristen, bijvoorbeeld omdat men minder is gericht op de kustlijn/strand, of omdat gemeenten zich niet op dit punt manifesteert op het gebied van citymarketing.

binnenwater

Gemeenten met veel recreatief binnenwater⁴¹ hebben mogelijk ook hogere inkomsten uit toerisme- en forensenbelasting. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeenten met veel meren waar strand en watersportactiviteiten kunnen plaatsvinden. In tabel 5.4 worden de netto-baten vanuit toeristen- en forensenbelasting

³⁹ Naast de Noord- en Waddenzee gaat het ook om de Eems, de Dollard, de Ooster- en Westerschelde en delen van het IJsselmeer.

⁴⁰ Valt binnen de definitie van buitenwater.

⁴¹ Op basis van statistiek bodemgebruik CBS met tenminste 50 ha recreatief binnenwater.

weergegeven voor steekproefgemeenten met veel recreatief binnenwater, maar zonder buitenwater voor elk van de onderzoeksjaren.

Tabel 5.4: Belastingen: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) toeristen-/forensenbelasting gegroepeerd naar de aanwezigheid van recreatief binnenwater, maar zonder buitenwater (Noordzeekust). Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Gemeentegroepen</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>2022</i>
<i>Recreatief binnenwater</i>	-6	-8	-8
<i>Geen recreatief binnenwater</i>	-5	-6	-8

Op basis van tabel 5.4 blijkt dat gemeenten met (veel) recreatief binnenwater niet duidelijk hogere inkomsten realiseren uit toeristen- en forensenbelasting. Aan de ene kant zijn er binnen de steekproef wel enkele gemeenten met veel recreatief binnenwater met duidelijk hogere inkomsten, maar dit zijn specifieke casussen. Aan de andere kant zijn er ook gemeenten zonder veel recreatief binnenwater die veel inkomsten realiseren uit toeristen-/forensenbelasting waarbij andere omgevingsfactoren een rol spelen.

natuur

Er zijn ook toeristische gemeenten die niet beschikken over recreatieve voorzieningen aan het water en/of een historische kern. Toeristen van deze gemeenten komen voor aanwezigheid van natuur. Verkend is of er een relatie is tussen gemeenten met een relatief groot oppervlakte aan (droge) natuur en netto baten aan belastingopbrengsten. Dit is geoperationaliseerd met de oppervlakte van recreatieterreinen en bos en open natuurlijk terrein.⁴² In tabel 5.5 worden de netto-baten vanuit toeristen- en forensenbelasting weergegeven voor steekproefgemeenten naar het aandeel van de oppervlakte natuur op het totale grondgebied voor elk van de onderzoeksjaren.

Tabel 5.5: Belastingen: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) toeristen-/forensenbelasting gegroepeerd naar de aanwezigheid van natuur. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>Gemeentegroepen</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>2022</i>
<i>Weinig natuur</i>	-14	-16	-22
<i>Gemiddelde hoeveelheid natuur</i>	-8	-9	-11
<i>Veel natuur</i>	-10	-13	-17
<i>Totaal exclusief G4</i>	-11	-14	-18
<i>Totaal inclusief G4</i>	-32	-47	-50

Uit tabel 5.5 valt op te maken dat gemeenten met veel natuur meer inkomsten genereren uit toeristen- en forensenbelasting dan gemeenten met een gemiddelde hoeveelheid natuur, maar dat gemeenten met de minste natuur nog meer inkomsten realiseren. Dit komt doordat een deel van de steekproefgemeenten met weinig natuur beschikt over andere kenmerken die de gemeente aantrekkelijk maken voor toeristen, zoals een kustlijn en/of een historische kern. Bij gemeenten met alleen veel natuur is wel te zien dat zij relatief meer inkomsten uit toeristenbelasting realiseren. Dit betekent dat de aanwezigheid van natuur, in aanvulling op andere kenmerken, toch een verklarende waarde heeft voor de aantrekkelijkheid van gemeenten voor toerisme.

⁴² CBS-statistiek bodemgebruik.

5.2.5 Objecten met logiesfunctie

Ten slotte is verkend of de netto baten uit belastingopbrengsten een relatie hebben met het aantal recreatie-woningen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt met het aantal woonruimten met een logiesfunctie en het aantal niet-woningen met een logiesfunctie. Bij het aantal woonruimten met logiesfunctie is er een woonfunctie aanwezig en gaat het in Nederland om een beperkt aantal (ongeveer 10.000). Bij niet-woningen met logiesfunctie gaat het om niet-permanente verblijfsobjecten zoals zomerhuisjes, hotels en kampeerboerderijen.

In tabel 5.6 worden de netto-lasten uit toeristen- en forensenbelasting weergegeven voor steekproefgemeenten naar het aantal woningen met logiesfunctie en het aantal verblijfsobjecten met logiesfunctie (beide afgezet tegen het aantal woonruimten) in de onderzoeksjaren.

Tabel 5.6: Belastingen: netto lasten steekproefgemeenten (n=32) toeristen-/forensenbelasting gegroepeerd naar aantal objecten met logiesfunctie. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022
Weinig woningen met logiesfunctie	-3	-5	-6
Gemiddeld percentage woningen met logiesfunctie	-18	-22	-29
Veel woningen met logiesfunctie	-73	-77	-107
Weinig verblijfsobjecten met logiesfunctie	-3	-4	-5
Gemiddelde percentage verblijfsobjecten met logiesfunctie	-14	-16	-23
Veel verblijfsobjecten met logiesfunctie	-83	-96	-127
Totaal exclusief G4	-11	-14	-18
Totaal inclusief G4	-32	-47	-50

Uit tabel 5.6 blijkt dat gemeenten met veel woningen met een logiesfunctie en veel verblijfsobjecten met een logiesfunctie duidelijk meer opbrengsten uit toeristen- en forensenbelasting realiseren.

5.3 Bevindingen belastingen

Op basis van de hiervoor beschreven analyses komen we tot de volgende bevindingen:

- de netto baten uit belastingopbrengsten (exclusief OZB) hebben vanaf 2022 voornamelijk betrekking op toeristen- en forensenbelasting. De laatste jaren nemen de inkomsten uit toeristenbelasting sterk toe als gevolg van tariefsverhogingen, toename van het aantal toeristen (na een forse dip tijdens de corona pandemie) en intensivering van de controles op de afdracht van toeristenbelasting;
- een deel van de belastingopbrengsten hangt samen met de inkomsten uit forensenbelasting. De doelstelling om toeristen- en/of forensenbelasting te heffen kan verschillen, maar het is niet bekend hoe gemeenten deze algemene middelen inzetten binnen hun exploitatie. Beide belastingen hangen samen met de aantrekkingskracht van gemeenten op bezoekers, waarbij de betekenis van de forensenbelasting relatief beperkt is;
- om toeristenbelasting te kunnen heffen moeten gemeenten ook investeren in toeristische voorzieningen. Deze extra uitgaven zijn door gemeenten niet te onderscheiden en bovendien gehonoreerd in de uitgavenclusters;
- de aanwezigheid van woningen en verblijfsobjecten met een logiesfunctie vormt een belangrijke verklaring voor verschillen tussen gemeenten in inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting. Daarnaast

hebben de volgende factoren een aanvullende verklarende waarde voor de mogelijkheden om inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting te realiseren:

- de aanwezigheid van een grotere historische kern;
- de aanwezigheid van een kustlijn (met strandvoorzieningen);
- de aanwezigheid van natuur;
- daarnaast worden verschillen in belastinginkomsten veroorzaakt door gemeentelijke beleidskeuzes ten aanzien van de grondslagen (overnachtingen, toeristische attracties of doelgroepen) en het tarief (hoogte, differentiatie, vrijstellingen/kortingen).

6 Vermogensbeheer

6.1 Introductie

Inhoud taakgebied

Dit taakgebied heeft voornamelijk betrekking op de treasuryfunctie van gemeenten. Het betreft baten en lasten met betrekking tot gemeentelijke beleggingen, geldleningen en deelnemingen (o.a. BNG, nutsbedrijven). Het gaat zowel om inkomsten uit dividenden als verkoop van aandelen. Bij de rente gaat het zowel om betaalde als ontvangen rente, inclusief omslagrente die wordt toegerekend aan kapitaalgoederen en bespaarde rente die gemeenten kunnen berekenen over het eigen vermogen van de gemeente.

Daarnaast worden bij dit taakgebied baten en lasten meegenomen van het beheer van onroerende zaken (gebouwen en gronden) die de gemeente niet gebruikt voor haar gemeentelijke taken.

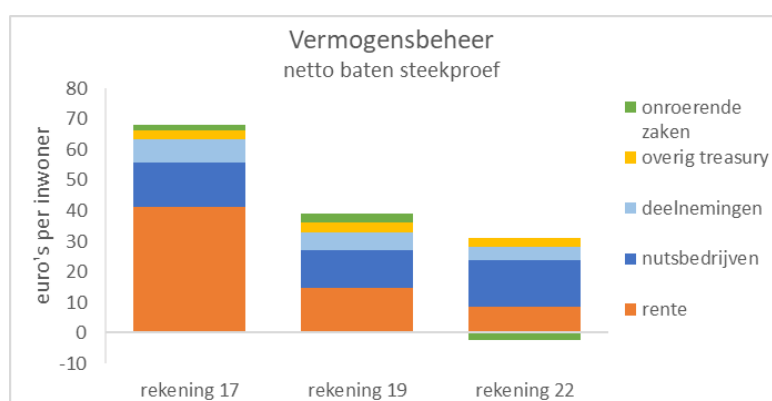
De aanwending van in het verleden gevormde reserves door verkoop van aandelen in nutsbedrijven, zijn in de herijking van het gemeentefonds betrokken bij de betreffende uitgavenclusters en blijven hier buiten beschouwing. Dit geldt ook voor de rentelasten van de omslagrente die wordt toegerekend aan kapitaalgoederen. Deze rentelasten zijn meegenomen bij de betreffende uitgavenclusters (met name onderwijshuisvesting en infrastructuur).

De lasten en baten voor dit taakgebied dienen te worden verantwoord op Iv3-taakvelden 0.3 en 0.5.

omvang en samenstelling

Op basis van landelijke Iv3-gegevens zijn de netto baten van gemeenten uit vermogensbeheer in de periode 2017-2022 afgenomen van 1.280 miljoen euro naar circa 500 miljoen euro.⁴³

In onderstaand staafdiagram wordt de samenstelling van vermogensbeheer weergegeven op basis van de gegevens van de steekproefproefgemeenten (exclusief G4).



In het diagram is te zien dat de inkomsten uit vermogensbeheer sterk zijn afgenomen in de periode 2017-2022. Dit hangt vooral samen met de afgenomen rentebaten. Maar ook de inkomsten uit deelnemingen zijn afgenomen in deze periode.

Bij beheer van onroerende zaken, niet in gebruik voor gemeentelijke taken, is bij de steekproefgemeenten in 2022 sprake van per saldo uitgaven. Verschillen tussen gemeenten worden beïnvloed door de aan- en verkoop van panden en gronden.

⁴³ Hierbij is gecorrigeerd voor fictieve huurinkomsten die in 2022 op dit taakgebied door een grote gemeente worden verantwoord.

6.2 Analyse vermogensbeheer

6.2.1 Belangrijke ontwikkelingen inkomsten vermogensbeheer

historie van invloed op inkomsten deelnemingen

Inkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven hangen vaak samen met de historische context waarin aandelen zijn verworven. De verplichte splitsing van de energiebedrijven heeft ervoor gezorgd dat gemeenten alleen nog aandelen bezitten van netbeheerders van energiemaatschappijen zoals Enexis, Alliander en Stedin. Een aantal gemeenten beschikt daarnaast over aandelen in andere nutsvoorzieningen, zoals afval- en waterbedrijven, die inkomsten genereren uit dividenduitkeringen.

Naast aandelen in nutsbedrijven hebben gemeenten deelnemingen in de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en soms deelnemingen in ontwikkelbedrijven, havenbedrijven en andere economische activiteiten. Deze deelnemingen leveren jaarlijkse dividenduitkeringen op. Daarnaast participeren gemeenten wisselend in deelnemingen die niet een jaarlijkse dividendstroom opleveren, maar waarbij uitsluitend maatschappelijke belangen dienen (sportbedrijven, economische stimulering, beheer- en ontwikkelbedrijven).

Binnen het vermogensbeheer nemen de G4-gemeenten wederom een bijzondere positie in. Deze gemeenten hebben in het verleden aandelen kunnen verwerven en hebben ervoor gekozen bepaalde bedrijfsmatige activiteiten op afstand te plaatsen. Bij andere gemeenten speelt dit soms ook.

inkomsten deelnemingen lopen terug

In de onderzoeksjaren lopen de inkomsten uit deelnemingen terug. Dit geldt vooralsnog niet voor inkomsten uit nutsbedrijven. Gemeenten verwachten echter dat die inkomsten in de nabije toekomst ook teruglopen omdat nutsbedrijven moeten investeren om klimaatopgaven (energietransitie) en problematiek van netcongestie het hoofd te kunnen bieden. Daarnaast verwachten gemeenten hier ook zelf op te moeten investeren en dat inkomsten uit deze deelnemingen verder onder druk komen te staan.

rente: focus op werkelijke rentecomponenten

Rente bevat naast de werkelijke rentecomponenten ook enkele meer boekhoudkundige aspecten. Om uitsluitend de werkelijke rentelasten en baten in de analyse te betrekken worden de omslagrente en bespaarde rente buiten beschouwing gelaten. De werkelijke rentelasten en baten zijn in gemeentelijke boekhoudingen afzonderlijk in beeld via economische categorie 5.1 terwijl de omslagrente en bespaarde rente via economische categorie 7.4 worden verantwoord. Omslagrente is het toerekenen van rente aan kapitaalgoederen tegen een uniform vastgesteld rentetarief, terwijl bespaarde rente betrekking heeft op het toerekenen van rente aan het eigen vermogen.

werkelijke rente

Het saldo van de werkelijke rentelasten, verminderd met rentebaten, wordt betaald over vreemd aangegaan vermogen ter financiering van investeringen. Bij gemeenten die investeringen verhoudingsgewijs vaker hebben kunnen financieren met eigen vermogen zullen ook de werkelijke rentelasten lager liggen. Hierin kunnen resultaten uit het verleden vanuit inkomsten uit deelnemingen (inclusief verkoop van nutsbedrijven) en positieve grondexploitaties meespelen.

intern doorberekende huren

Er is een trend waar te nemen dat gemeenten vaker (intern) huur doorberekenen van vastgoed dat wordt ingezet voor de gemeentelijke dienstverlening. Deze interne huur komt niet altijd overeen met de feitelijke exploitatielasten van dat vastgoed, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijd van de gebouwen. Hierdoor worden de feitelijke lasten van dit vastgoed (onderwijshuisvesting, sport- en welzijnsaccommodaties) minder zichtbaar en ontstaat er soms een fictieve inkomstenbron bij het beheer van het vastgoed binnen vermogensbeheer. Het gaat bij vermogensbeheer om beheer van vastgoed dat niet voor de gemeentelijke dienst wordt ingezet, maar tegen een commerciële of maatschappelijke huurprijs wordt verhuurd. Vanwege het beperkte belang binnen vermogensbeheer en de complexiteit naar type vastgoed wordt in de analyse niet specifiek ingezoomd op deze inkomsten.

6.2.2 Verkenningen relatie tussen vermogensbeheer en gemeentelijke kenmerken

uitgevoerde verkenningen

Op basis van de verzamelde informatie is verkend of er sprake is van een relatie tussen inkomsten uit vermogensbeheer en de volgende kenmerken van gemeenten:

- de omvang van het eigen vermogen (paragraaf 6.2.3);
- het aantal deelnemingen (paragraaf 6.2.4);
- netcongestie (paragraaf 6.2.5).

In deze verkenningen zijn de steekproefgemeenten gegroepeerd op basis van het structuurkenmerk waarvoor wordt verondersteld dat de inkomsten uit vermogensbeheer hiermee verband houden. Wanneer dit verband aanwezig is, zou dit te zien moeten zijn in de resultaten per gemeentegroep. Voorbeeld: indien er een positieve relatie is tussen de omvang van het eigen vermogen en de resultaten op vermogensbeheer, wordt verwacht dat naarmate gemeenten meer eigen vermogen hebben, de inkomsten uit vermogensbeheer hoger zijn.

presentatie uitkomsten

In het onderstaande worden de uitkomsten van de verkenningen gepresenteerd in tabellen, waarbij de steekproefgemeenten voor de analyse zijn gegroepeerd naar verschillende kenmerken. Vanwege de sterke invloed van de G4-gemeenten in de steekproef zijn deze steeds buiten de groepsindeling gelaten. Daarbij worden de inkomsten uit vermogensbeheer steeds gepresenteerd als netto lasten zoals die tot uiting komen in de exploitatie van de steekproefgemeenten. De uitkomsten voor 2017, 2019 en 2022 zijn gebaseerd op de financiële detailadministraties van de steekproefgemeenten. Bij negatieve bedragen gaat het dus om per saldo inkomsten voor de gemeente. De uitkomsten worden gepresenteerd in euro's per inwoner.

6.2.3 Omvang eigen vermogen

Gemeenten met een relatief hoog eigen vermogen hoeven voor de financiering van investeringen minder een beroep te doen op vreemd vermogen. Dit betekent dat de rentelasten minder drukken op de gemeentelijke exploitatie. De omvang van het eigen vermogen is geoperationaliseerd door de solvabiliteitsratio⁴⁴ (verhouding tussen eigen en vreemd vermogen). De solvabiliteit is een indicator voor financiële

⁴⁴ Hiervoor is gebruik gemaakt van kengetallen van Findo.

weerbaarheid van de gemeenten. De veronderstelling is dat netto baten voor vermogensbeheer hoger zijn voor gemeenten met een hoge solvabiliteit. In tabel 6.1 worden de netto lasten voor vermogensbeheer (exclusief boekhoudkundige elementen in de rente) weergegeven voor gemeenten naar de solvabiliteitsratio voor elk van de onderzoeksjaren.

Tabel 6.1: Vermogensbeheer: totaal netto baten/lasten steekproefgemeenten (n=32) (excl. omslagrente en bespaarde rente) gegroepeerd naar solvabiliteitsratio. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022
<i>Lage solvabiliteit</i>	58	60	43
<i>Gemiddelde solvabiliteit</i>	33	23	13
<i>Hoge solvabiliteit</i>	-71	-49	-42
Totaal exclusief G4	17	20	11
Totaal inclusief G4	-21	17	15

Uit tabel 6.1 blijkt dat gemeenten met een hoge solvabiliteitsratio duidelijk hogere netto baten weten te realiseren uit vermogensbeheer. Gemeenten met een lagere solvabiliteit betalen per saldo meer aan rente dan de inkomsten die ze genereren vanuit deelnemingen en vastgoed. Dit is een logisch verband aangezien gemeenten met een lagere solvabiliteit minder beschikken over eigen vermogen om investeringen mee te financieren en daarvoor dus vreemd vermogen moeten aantrekken. Bij gemeenten met een hoge solvabiliteit is dit andersom.

Rentelasten en -baten kunnen ook zijn beïnvloed door incidentele factoren (uit het verleden), bijvoorbeeld de verkoop van aandelen nutsbedrijven.

6.2.4 Aantal deelnemingen

De mogelijkheden die gemeenten hebben om deelnemingen te verwerven is deels historisch bepaald (nutsbedrijven, economische activiteiten in de regio) en deels een keuze van gemeenten (verwerven maatschappelijke participaties, uitvoering van bedrijfsmatige activiteiten). Er is verkend of gemeenten die hier een actieve rol in vervullen hogere netto baten realiseren uit deelnemingen (onderdeel van vermogensbeheer). Dit is in tabel 6.2 weergegeven.

Tabel 6.2: Vermogensbeheer: netto lasten deelnemingen steekproefgemeenten (n=32) gegroepeerd naar aantal deelnemingen. Rekening 2017, 2019 en 2021. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2017	2019	2022
<i>Weinig deelnemingen</i>	-12	-17	-19
<i>Matig veel deelnemingen</i>	-14	-17	-27
<i>Veel deelnemingen</i>	-37	-18	-15
Totaal exclusief G4	-22	-18	-20
Totaal inclusief G4	-43	-21	-18

Uit tabel 6.2 is af te lezen dat in de onderzoeksjaren geen duidelijke onderbouwing kan worden gevonden voor een relatie tussen het aantal deelnemingen en netto baten uit deelnemingen. Het grootste deel van de inkomsten uit deelnemingen wordt gerealiseerd door deelnemingen in nutsbedrijven (zie ook paragraaf 6.1) en dat kan met een enkele deelneming worden gerealiseerd.

6.2.5 Netcongestie

Doordat de capaciteit van het elektriciteitsnet tegen haar grenzen aanloopt kunnen er geen nieuwe aansluitingen meer worden gerealiseerd. Het is noodzakelijk dat er extra investeringen worden gedaan om de capaciteit te vergroten. Dit zou kunnen betekenen dat dividenduitkeringen van nutsbedrijven onder druk komen te staan en dat gemeenten zelf ook extra moeten investeren in het elektriciteitsnet. Netcongestie doet zich niet overal in hetzelfde tempo voor. Uiteindelijk is de verwachting dat de problematiek van netcongestie zich in het hele land gaat voordoen. Verschillen tussen gemeenten in de inkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven hangen ook samen met het dividendbeleid⁴⁵ van verschillende netbeheerders (Enexis, Stedin, Alliander).

6.3 Bevindingen vermogensbeheer

Op basis van de hiervoor beschreven analyses komen we tot de volgende bevindingen:

- een deel van de netto baten uit vermogensbeheer hangt samen met boekhoudkundige elementen in de rente (omslagrente en bespaarde rente) en zijn geen feitelijk (gerealiseerde) inkomsten;
- de inkomsten uit deelnemingen lopen terug, maar dit beeld is nog niet zichtbaar bij inkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven. Door klimaatopgaven en netcongestie is de verwachting dat dit in de toekomst zal veranderen;
- de belangrijkste verklaringen voor verschillen tussen gemeenten zijn:
 - keuzes in het verleden en toevallige omstandigheden waardoor sommige gemeenten substantiële vermogens hebben kunnen opbouwen. Gemeenten die veel eigen vermogen hebben opgebouwd hebben duidelijk lagere rentelasten;
 - keuzes hoe (in het verleden) is omgegaan met bijvoorbeeld de opbrengsten uit de verkoop van aandelen in nutsbedrijven (benut voor investeringen of vermogensopbouw);
 - daarnaast hebben gemeenten soms vermogen (reserves) opgebouwd uit andere bronnen buiten vermogensbeheer. Dit heeft een relatie met andere inkomstenbronnen, bijvoorbeeld grondexploitaties, of een zuiniger begrotingsbeleid.

Gegeven deze bevindingen zijn er zijn weinig aanknopingspunten om gemeentelijke inkomsten uit vermogensbeheer met objectieve kenmerken in de verevening te betrekken.

⁴⁵ Bijvoorbeeld een percentage van de nettowinst of een vast dividend van aandeelwaarde.

7 Incidentele componenten

Inhoud taakgebied

Dit taakgebied heeft betrekking op lasten en baten die niet zijn toe te delen aan inhoudelijke taakgebieden. Het betreft posten met een incidenteel karakter die – bij een positief saldo van baten en lasten – een dekkingsbron kunnen vormen voor uitgaven op verschillende inhoudelijke taakgebieden. We onderscheiden de volgende componenten:

- mutaties in algemene reserves, inclusief vrijval van voorzieningen en bestemmingsreserves. Reguliere mutaties in voorzieningen en bestemmingsreserves zijn in de herijking betrokken bij de inhoudelijke taakgebieden waarvoor de voorzieningen en reserves bestemd zijn;
- resultaat van de rekening van baten en lasten;
- overige baten en lasten, zoals stelposten, niet voorziene uitgaven, nog in te vullen bezuinigingen, nog niet toegerekende posten voor bijvoorbeeld loon/prijsstijgingen, begrotingsruimte, nagekomen lasten en baten van voorgaande jaren.

Omvang en samenstelling

Op basis van landelijke Iv3-gegevens is te zien dat gemeenten in 2017 per saldo 732 miljoen euro aan reserves hebben onttrokken. In dat jaar was er sprake van een positief rekeningresultaat van ruim 1 miljard euro. De overige baten/lasten waren in 2017 beperkt tot 8 miljoen euro lasten.

In 2019 hebben gemeenten per saldo ook middelen aan reserves onttrokken: circa 1.165 miljoen euro. In dat jaar was sprake van een positief rekeningresultaat van 396 miljoen euro. Met overige baten en lasten waren dat jaar per saldo 37 miljoen euro baten gemoeid.

In 2022 is door gemeenten per saldo 681 miljoen euro aan reserves toegevoegd. Ook in 2022 was er sprake van een positief rekeningresultaat, in dat jaar ruim 3 miljard euro. Bij de overige baten en lasten gaat het per saldo om 42 miljoen baten.

Per saldo hebben gemeenten de afgelopen jaren dus steeds te maken gehad met (fors) positieve rekeningresultaten. Dit betekent dat gemeenten de beschikbare middelen dus niet volledig hebben besteed aan hun taken op de verschillende uitgavenclusters.

Verschillen tussen gemeenten

De omvang van mutaties in reserves en de rekeningresultaten laten een forse dynamiek zien, zowel tussen gemeenten als in de tijd. Dit lijkt vooral een afspiegeling van de mogelijkheden die gemeenten hebben gehad om in enig jaar hun beschikbare middelen aan te wenden voor (investerings)uitgaven op de verschillende taakgebieden. Inhoudelijk lijkt er geen relatie tussen deze geldstromen en structuurkenmerken van gemeenten.

Overwegingen voor verevening

Aangezien het voornamelijk gaat om incidentele middelen die geen structurele dekkingsbron voor uitgaven vormen, ligt het niet voor de hand om deze middelen te betrekken bij de verevening van de OEM. Bij de recente herijking van het gemeentefonds is dit feitelijk ook niet gebeurd.

Dit betekent dat wanneer er bij deze incidentele componenten per saldo sprake is van netto baten, een deel van de uitgaven geen structurele dekking heeft. Wanneer er bij de incidentele componenten per saldo sprake is van netto lasten, geldt het omgekeerde. Het is de vraag of hiermee aan de uitgavenkant rekening dient te worden gehouden.

8 Verkenning mogelijkheden voor verevening

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de verkenningen naar de mogelijkheden om onderdelen van de OEM op basis van structuurkenmerken te verevenen in het gemeentefonds: de inkomstcapaciteit op basis van toeristen- en forensenbelasting (paragraaf 8.1) en de resultaten op grondexploitaties (paragraaf 8.2).

8.1 Mogelijkheden voor verevening van toeristen- en forensenbelasting

Bevindingen herijkingsonderzoek

In het kader van het herijkingsonderzoek zijn eerder regressieanalyses uitgevoerd op de inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting van 90 steekproefgemeenten op basis van de rekening 2017.⁴⁶ Dat heeft geresulteerd in een model met een goede verklaringsgraad⁴⁷ op basis van de volgende indicatoren:

- aantal woonruimten;
- aantal woningen met een logiesfunctie;
- oppervlakte buitenwater;
- regionale centrumfunctie.

Uitgangspunten verkenning mogelijkheden voor verevening

In het onderhavige onderzoek is nader ingezoomd op de inkomsten van gemeenten uit overige belastingen (exclusief OZB) en de achtergronden van verschillen bij de steekproefgemeenten. Daarbij zijn de analyses toegespitst op de inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting. Veruit het grootste deel van de overige belastingen heeft hierop betrekking (meer dan 80%). Uit de analyses bij de steekproefgemeenten zijn de volgende indicatoren naar voren gekomen die een duidelijk verband hebben met deze inkomsten (zie hoofdstuk 5):

- objecten met een logiesfunctie, zowel woningen als niet-woningen;
- aanwezigheid van een kustlijn;⁴⁸
- de oppervlakte van de historische kern;
- de oppervlakte van buitengebied⁴⁹ als globale indicatie voor de aanwezigheid van natuur.

Het aantal objecten met een logiesfunctie is een algemene indicator voor toeristische gemeenten die een sterk verband met de inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting laat zien (zie hoofdstuk 5). Daarom heeft deze indicator een groot gewicht gekregen in de verkenning (circa driekwart van het totaal). De aanwezigheid van een kustlijn, oppervlakte historische kern en oppervlakte buitengebied bieden aanvullende verklaringen voor de aantrekkingskracht van specifieke gemeenten. Deze indicatoren verklaren tezamen het overige deel, elk voor ongeveer een derde deel. De weging van de indicatoren is afgestemd op de feitelijke inkomstenpatronen van gemeenten op basis van Iv3-gegevens.

Deze set van indicatoren sluit hiermee globaal aan op de indicatoren die ook in het herijkingsonderzoek naar voren zijn gekomen. Enkele indicatoren zijn een nadere verfijning, zoals objecten met een

⁴⁶ Zie Cebon (2020), Tussenrapport herijking klassieke taken uitgaven en inkomsten, verdeling algemene uitkering op basis van regressie.

⁴⁷ Het model was geschaald op inwoners en had een R^2 van 76%. De modeluitkomsten sloten voor verschillende structuurgroepen van gemeenten goed aan op de feitelijke inkomsten.

⁴⁸ In de verkenning is dit geoperationaliseerd met een vast bedrag voor gemeenten met een kustlijn. De lengte van de kustlijn heeft een minder duidelijke relatie met inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting.

⁴⁹ Dit is totale oppervlakte land minus de oppervlakte van woonkernen (bron: CBS).

logiesfunctie in plaats van alleen woningen met een logiesfunctie en aanwezigheid van een kustlijn in plaats van oppervlakte buitenwater.

De inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting zijn tezamen in de verevening betrokken, waarbij de betekenis van de forensenbelasting relatief beperkt is. De reden hiervoor is dat beide belastingen samenhangen met de aantrekkingskracht van gemeenten op bezoekers. Dit laat onverlet dat gemeenten verschillende dostellingen kunnen hebben om toeristen- en/of forensenbelasting te heffen (zie ook toelichting in paragraaf 5.1).

Om de verkenningen uit te kunnen voeren op alle gemeenten is gebruik gemaakt van Iv3-gegevens⁵⁰ over de bruto opbrengsten van gemeenten uit toeristen- en forensenbelasting. Daarmee wijkt dit iets af van de analyses in hoofdstuk 5, waar ook rekening is gehouden met perceptiekosten voor de heffing en invordering van toeristen- en forensenbelasting op basis van detailinformatie van de steekproefgemeenten. Overigens is de omvang van deze perceptiekosten relatief beperkt. Overige lasten⁵¹ in relatie tot toerisme blijven bij de OEM buiten beschouwing, omdat deze in het herijkingsonderzoek zijn meegenomen bij de uitgavenclusters (zie paragraaf 5.2.1).

Bij de toeristen- en forensenbelasting komen eigen keuzes van gemeenten met name tot uiting in het gehanteerde tarief. Deze eigen keuzes moeten zoveel mogelijk buiten de verevening blijven. Daarom zijn de inkomsten van gemeenten gecorrigeerd voor tariefverschillen ten opzichte van het ongewogen⁵² landelijk gemiddelde tarief per gemeente in 2022. Na deze correctie voor tariefverschillen sluiten de inkomsten globaal aan bij de gemiddelde capaciteit om toeristen- en/of forensenbelasting te kunnen heffen. Hiermee wordt een globale benadering gemaakt van de inkomstencapaciteit uit toeristen- en forensenbelasting, waarop de verevening kan worden afgestemd.

Uitkomsten verkenning verevening

Er is een globale verevening geformuleerd op basis van de genoemde indicatoren. Het volume van de verevening is afgestemd op de inkomstencapaciteit van alle gemeenten exclusief de G4.⁵³ De resultaten staan in tabel 8.1:

- in kolom 1 staan de feitelijke inkomsten uit toeristen- en forensenbelasting;
- in kolom 2 staat de benadering van de inkomstencapaciteit uit toeristen- en forensenbelasting (kolom 1 gecorrigeerd voor tariefverschillen ten opzichte van het landelijk gemiddelde);
- in kolom 3 staat de uitkomst van de globale verevening op basis van de geselecteerde indicatoren;
- in kolom 4 staat het aansluitverschil tussen de globale verevening (3) en de inkomstencapaciteit (2). Deze kolom laat zien in welke mate het lukt om met een globale verevening de verschillen in inkomstencapaciteit tussen verschillende gemeenten te vangen.

In de tabel zijn de gemeenten gegroepeerd naar verschillende kenmerken:

- het aantal inwoners, waarbij het totaal ook wordt gepresenteerd zonder de G4 en de groep tot 20.000 inwoner zonder de Waddengemeenten vanwege de grote invloed van deze gemeenten op de uitkomsten van de groep;
- in het onderste deel van de tabel zijn alle gemeenten exclusief de G4 gegroepeerd naar verschillende relevante structuurkenmerken.

⁵⁰ Voor deze globale verkenning is gebruik gemaakt van de door gemeenten verantwoorde baten op taakveld 3.4, economische categorieën 2.2.1 en 2.2.2.

⁵¹ Zoals ter bevordering van het toerisme, citymarketing en evenementen.

⁵² Wanneer het tarief zouden worden gewogen met de omvang van de grondslag, zou het relatief hoge tarief van Amsterdam het gemiddelde sterk beïnvloeden.

⁵³ Vanwege de grote invloed van de G4 op de uitkomsten zijn deze hier buiten beschouwing gelaten.

Tabel 8.1: Verschil verkenningen verevening zonder en met correctie gemiddelde tarief toeristenbelasting. Bedragen in euro's per inwoner op basis van inkomsten toeristen/forensenbelasting in 2022.

Gemeentegroepen	(1) feitelijke inkomsten	(2) benadering inkomsten capaciteit	(3) globale verevening	(4=3-2) aansluit verschil capaciteit
0-20.000 inwoners	-62	-58	-47	11
20.000-50.000 inwoners	-22	-23	-24	-1
50.000-100.000 inwoners	-8	-10	-12	-2
100.000-250.000 inwoners	-11	-6	-5	1
>250.0000 inwoners	-67	-12	-4	8
TOTAAL	-25	-16	-15	1
Totaal exclusief G4	-18	-17	-17	0
0-20.000 inwoners excl. Wadden	-38	-36	-31	5
<i>gemeenten gegroepeerd naar (structuur)kenmerken exclusief G4</i>				
Zeer weinig centrumfunctie	-26	-26	-25	1
Weinig centrumfunctie	-25	-25	-26	-1
Veel centrumfunctie	-11	-12	-12	0
Zeer veel centrumfunctie	-9	-5	-5	0
Zeer weinig historische kern	-19	-18	-18	0
Weinig historische kern	-14	-17	-18	-1
Veel historische kern	-18	-17	-18	-1
Zeer veel historische kern	-16	-12	-11	1
Met kustlijn	-49	-48	-47	1
Zonder kustlijn	-12	-11	-11	0
Zeer weinig buitengebied	-8	-4	-3	1
Weinig buitengebied	-7	-6	-6	-1
Veel buitengebied	-13	-11	-13	-2
Zeer veel buitengebied	-35	-38	-37	1
Zeer weinig logiesobjecten	-5	-4	-3	1
Weinig logiesobjecten	-13	-9	-9	0
Veel logiesobjecten	-12	-13	-16	-2
Zeer veel logiesobjecten	-64	-66	-66	0
Opbrengst 0-10 euro per inwoner	-4	-4	-6	-2
Opbrengst 10-20 euro per inwoner	-14	-11	-11	0
Opbrengst 20-50 euro per inwoner	-29	-29	-29	0
Opbrengst 50-100 euro per inwoner	-68	-57	-55	2
Opbrengst >100 euro per inwoner	-189	-84	-51	33

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

In tabel 8.1 is het volgende zichtbaar:

- in kolom 4 is te zien dat de globale verevening (kolom 3) voor de meeste gemeentegroepen redelijk goed aansluit bij de inkomstencapaciteit (kolom 2);
- zowel bij de G4 (meer dan 250.000 inwoners) als de kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) lukt het met deze globale verevening minder goed om de inkomstencapaciteit geheel te verevenen, als gevolg van de zeer hoge inkomstencapaciteit van enkele individuele gemeenten. Ook in het onderste deel van de tabel is te zien dat deze globale verevening het grote verschil in opbrengsten tussen

gemeenten niet helemaal weet te overbruggen: met name bij gemeenten met relatief veel opbrengsten wordt te weinig verevend.

Scoringskaart voor beoordeling indicatoren verevening

De indicatoren die in de verkenning zijn gebruikt, zijn beoordeeld aan de hand van een scoringskaart waarin de volgende criteria zijn opgenomen:

- de verevening moet bijdragen aan een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten, door rekening te houden met verschillen in de capaciteit om algemene eigen inkomsten te genereren;
- de verevening moet uitlegbaar zijn;
- de verevening moet globaal zijn;
- de uitkomsten van de verevening moeten zowel stabiel zijn (geen sterke jaarlijkse fluctuaties per gemeente) als flexibel (ontwikkelingen in de feitelijke inkomsten globaal kunnen volgen);
- de verevening moet geen verkeerde prikkels geven (goed beleid wordt niet gestraft en ongewenst beleid niet beloond);
- de kenmerken waarmee verschillen in inkomstencapaciteit worden verevend moeten objectief zijn, periodiek worden geactualiseerd en betrouwbaar per gemeente worden gemeten.

In onderstaande tabel worden de indicatoren beoordeeld aan de hand van deze criteria. De indicatoren zijn beoordeeld zoals ze zijn geoperationaliseerd in de verkenning en niet ten opzichte van de huidige situatie (vervening met een bedrag per inwoner).

Tabel 8.2: Beoordeling indicatoren verevening toeristen- en forensenbelasting

Elementen scoringskaart	indicatoren			
	Objecten met logiesfunctie	Aanwezigheid kustlijn	Oppervlakte historische kern	Oppervlakte buitengebied
Gelijke financiële uitgangspositie	0	0	+	+
Uitlegbaar	+	+	+	+
Globaal	-/-	+	+	+
Stabiel en flexibel	+	0	0	+
Geen ongewenste prikkelwerking	-/-	+	+	+
Objectief, periodiek beschikbaar, betrouwbaar	+	+	+	+

Per indicator wordt dit hieronder toegelicht.

Objecten met logiesfunctie

Verevening via het aantal objecten met een logiesfunctie draagt in positieve zin bij aan een gelijke financiële uitgangspositie, doordat deze indicator belangrijke verschillen tussen gemeenten in inkomstencapaciteit uit toeristen- en forensenbelasting kan verklaren. Het aantal objecten met een logiesfunctie houdt echter geen rekening met de capaciteit van individuele objecten; een hotel met veel capaciteit telt even zwaar mee als een vakantiehuisje. Hierdoor zullen gemeenten met relatief veel vakantiehuisjes en B&B's relatief zwaarder meetellen in de verevening ten opzichte van gemeenten met relatief veel hotelaccommodaties.⁵⁴ Daarmee wordt een negatieve bijdrage geleverd aan de score van deze indicator op dit aspect uit de scoringskaart. Per saldo is de bijdrage van deze indicator aan een gelijke financiële uitgangspositie in deze vorm dan ook beoordeeld met een '0'.

⁵⁴ De statistiek volgt de geregistreerde bestemming van objecten. In de begeleidingscommissie zijn twijfels geuit over de betrouwbaarheid van deze statistiek. Er zijn geen onderzoeken hieromtrent bekend.

Overigens zou de bijdrage van deze indicator aan een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten kunnen worden verbeterd door een nadere verfijning aan te brengen naar verschillende vormen van logies-functies (hotels, campings, vakantiehuisen, e.d.). Voor zover bekend publiceert het CBS deze informatie alleen per provincie en voor enkele grote gemeenten. Voor het gebruik van deze indicator als maatstaf in het gemeentefonds is het wenselijk dergelijke informatie voor alle gemeenten op betrouwbare wijze periodiek beschikbaar te krijgen.

Vanwege de directe relatie met de inkomsten is deze indicator ook uitlegbaar, maar wel minder globaal. De maatstaf reageert vrij direct op wijzigingen in de inkomstencapaciteit en is daarmee flexibel, maar kan ook ongewenste prikkels geven tot het stimuleren van verblijfstoerisme. Deze indicator maakt onderdeel uit van de bestaande maatstaf woonruimten. Daarmee kan deze indicator positief worden beoordeeld als objectief, periodiek beschikbaar en betrouwbaar.

Aanwezigheid van een kustlijn

Omdat de aanwezigheid van een kustlijn een belangrijk aanvullend kenmerk van gemeenten is die verschillen in inkomstencapaciteit kan verklaren, draagt deze indicator in de verevening in positieve zin bij aan een gelijke financiële uitgangspositie. Daar staat tegenover dat niet alle gemeenten met een kustlijn in dezelfde mate mogelijkheden hebben toeristen aan te trekken en de indicator in deze vorm daar geen rekening mee houdt. Daardoor is de bijdrage van deze indicator aan een gelijke financiële uitgangspositie in deze vorm per saldo beoordeeld met een '0'.

De score van deze indicator op dit aspect zou verbeterd kunnen worden door het onderscheiden van kustlijnen met strandvoorzieningen, maar daarvan zijn geen statistieken beschikbaar. Een alternatief zou kunnen zijn om de geografische ligging als criterium toe te voegen (bijvoorbeeld alleen gemeenten met een kustlijn in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland).

De indicator is goed uitlegbaar, globaal en stabiel, maar niet flexibel omdat de indicator niet reageert op ontwikkelingen aan de kustlijn waardoor gemeenten meer of minder aantrekkelijk worden voor toeristen (zoals het realiseren van strandvoorzieningen). De indicator heeft geen ongewenste prikkelwerking en is objectief, periodiek beschikbaar en betrouwbaar.

Oppervlakte historische kern

De oppervlakte van de historische kern is al een maatstaf in het gemeentefonds en scoort op de meeste criteria dus positief. Deze maatstaf draagt bij aan een gelijke financiële uitgangspositie, omdat deze indicator verschillen in de inkomstencapaciteit van gemeenten kan verklaren. Vanwege de inhoudelijke relatie met de aantrekkingskracht op toeristen is de indicator ook uitlegbaar. Deze indicator is stabiel en niet flexibel omdat de score op deze maatstaf in principe niet verandert, maar dit sluit aan bij de aantrekkingskracht van historische gemeenten.

Oppervlakte buitengebied

De oppervlakte buitengebied draagt bij aan een gelijke financiële uitgangspositie, omdat het verschillen in inkomstencapaciteit tussen gemeenten kan verklaren die nog niet wordt verklaart door de andere indicatoren. Het gaat dan met name om gemeenten met vakantieparken en campings in buitengebied. Dit maakt deze globale indicator ook uitlegbaar. Bovendien is de indicator stabiel en flexibel omdat het meebeweegt met de ontwikkeling van het buitengebied van gemeenten. Er gaat geen ongewenste prikkelwerking uit van het gebruik van deze indicator bij de verevening van inkomstencapaciteit. De maatstaf is objectief, periodiek beschikbaar en betrouwbaar.

Bevindingen verkenning

Op basis van de voorgestelde indicatoren lijkt het goed mogelijk om de inkomstencapaciteit van gemeenten uit toeristen- en forensenbelasting op geschikte wijze te verevenen.

Bij de uiteindelijke operationalisatie kan overwogen worden om de voorgestelde verfijningen nader te verkennen, zoals een differentiatie naar verschillende typen logiesfuncties en het toevoegen van de geografische ligging als criterium bij de kustlijn.

8.2 Mogelijkheden voor verevening van grondexploitaties

Resultaten verkenningen bij steekproefgemeenten

In de verkenningen bij de steekproefgemeenten is gebleken dat groei van de gemeente de belangrijkste factor is die bepalend is voor de mogelijkheden van gemeenten om meerjarig positieve resultaten op grondexploitaties te realiseren (zie hoofdstuk 4). Daarnaast spelen eigen keuzes, marktontwikkelingen en de conjunctuur een belangrijke rol bij de gerealiseerde resultaten.

Tussen de steekproefgemeenten is sprake van grote verschillen in resultaten, ook in de tijd. Bovendien wordt dit in sterke mate bepaald door 2 van de G4-gemeenten die onderdeel uitmaken van de steekproef.

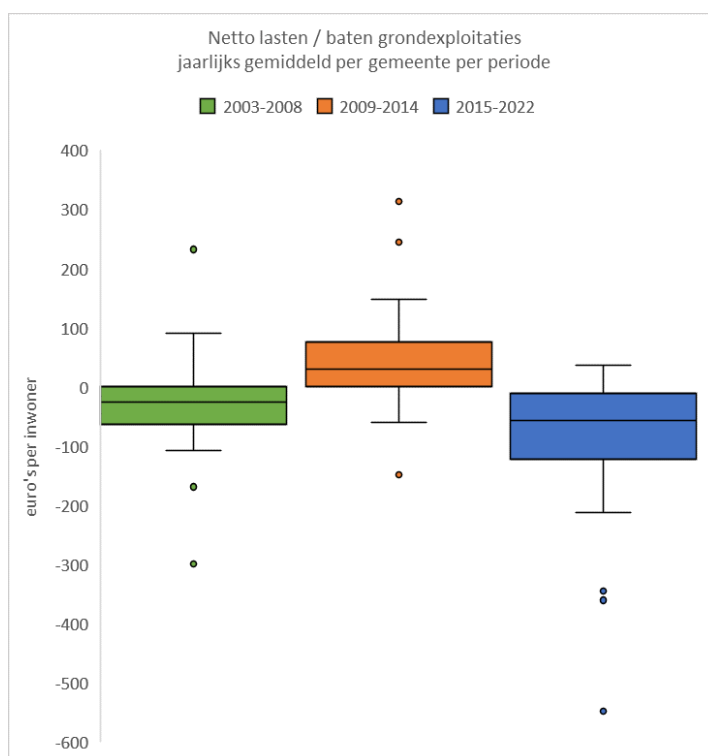
Uitbreiding verkenning naar alle gemeenten

Aangezien een eventuele verevening voor alle gemeenten moet gelden, is de verkenning uitgebreid naar alle Nederlandse gemeenten. Daarbij is gebruik gemaakt van Iv3-gegevens voor de periode 2003-2022.

In onderstaande boxplot is weergegeven welke resultaten gemeenten **gemiddeld per jaar** hebben gerealiseerd op grondexploitaties in een drietal perioden van uiteenlopende conjunctuur:

- Periode 2003-2008 met gemiddeld positieve resultaten;
- Periode 2009-2014 met gemiddeld negatieve resultaten;
- Periode 2015-2022 met gemiddeld positieve resultaten.

In de boxplot wordt de spreiding in resultaten op grondexploitaties weergegeven voor alle 342 gemeenten in euro's per inwoner. De helft van de gemeenten valt binnen de box en 25% van de gemeenten valt binnen de lijnen boven en onder de box. Daarnaast worden uitbijters buiten deze lijnen weergegeven.



In de boxplot is te zien dat in elke periode de resultaten van de helft van de gemeenten binnen een ruime bandbreedte vallen (de box).

In de periode 2003-2009 zijn de resultaten van deze gemeenten positief (de groene box ligt vrijwel geheel onder de x-as, oftewel netto baten). In de periode 2009-2014 zijn de resultaten van de helft van de gemeenten negatief (de oranje box ligt vrijwel geheel boven de x-as, oftewel netto lasten). In de periode 2015-2022 is er voor de helft van de gemeenten weer sprake van positieve resultaten, waarbij de bandbreedte is toegenomen.

In elke periode is er een substantieel aantal gemeenten met sterk afwijkende resultaten, zowel positief als negatief (binnen de lijnen boven en onder de box).

De boxplot bevestigt het beeld bij de steekproefgemeenten dat er in elke periode sprake is van substantiële verschillen tussen gemeenten in de resultaten die zij jaarlijks gemiddeld over meerdere jaren weten realiseren op grondexploitaties.

Binnen het totaal van alle gemeenten is een onderscheid te maken naar de mate waarin gemeenten zijn gegroeid in de afgelopen 20 jaar. Dit structuurkenmerk is bij de steekproefgemeenten naar voren gekomen als belangrijke verklarende factor voor verschillen in resultaten op grondexploitaties.

In tabel 8.3 wordt weergegeven welke resultaten gemeenten jaarlijks gemiddeld hebben gerealiseerd op grondexploitaties in de perioden 2003-2008, 2009-2014 en 2015-2022 en het totaal van de periode 2003-2022. Daarbij worden 3 groepen gemeenten (elke groep betreft 10% van het totale aantal gemeenten) onderscheiden op basis van de ontwikkeling van hun inwonertal in de periode 2003-2022:

- gemeenten met krimp (>1,5%)
- gemeenten met groei (15-20%)
- gemeenten met sterke groei (>20%)

Tabel 8.3: Jaarlijks gemiddelde resultaten grondexploitaties per periode. Bedragen in euro's per inwoner.

Gemeentegroepen	2003-2008	2009-2014	2015-2022	2003-2022
Totaal gemeenten	-29	35	-37	-13
Totaal gemeenten excl. G4	-16	45	-18	2
Gemeenten met krimp	-2	26	-2	6
Gemeenten met groei	-19	58	-13	6
Gemeenten met sterke groei	-89	-1	-136	-73
Gemeenten met sterk groei excl. G4	-21	55	-60	-13
waarvan hoogste resultaat	233	314	36	79
waarvan laagste resultaat	-169	-60	-548	-214

In tabel 8.3 is het volgende te zien:

- over langere periode (2003-2022) realiseren alleen gemeenten met een sterke groei van het inwonertal substantiële netto baten uit grondexploitaties. Een groot deel daarvan wordt gerealiseerd in (twee van) de G4-gemeenten. Zonder de G4 komt het positieve resultaat in deze periode substantieel lager uit;
- in de onderste regels van de tabel is te zien dat binnen deze groep gemeenten (met sterke groei maar exclusief de G4) sprake van grote verschillen in resultaten. Daarbij loopt de bandbreedte in elke periode uiteen van fors positieve tot fors negatieve resultaten op grondexploitaties.

Gezien deze verschillen is het lastig om met een verevening op basis van groeikenmerken goed aan te sluiten bij de meerjarige resultaten op grondexploitaties. Bovendien zijn er ook gemeenten waar op basis van een vergelijkbaar groeiprofiel netto baten worden verondersteld (en dus verevend) die feitelijk niet worden gerealiseerd. Belangrijke voorbeelden van gemeenten die in de periode 2003-2022 ondanks groei van hun inwonertal toch substantieel negatieve resultaten op grondexploitaties hebben gerealiseerd zijn: Urk, Oegstgeest, Waddinxveen, Heerenveen, Lansingerland, Amersfoort en Den Haag.

Bevindingen verkenning

Uit de analyses bij de steekproefgemeenten is groei van gemeenten naar voren gekomen als belangrijkste structuurkenmerk dat bepalend is voor meerjarig positieve resultaten op grondexploitaties. Bij een grotere groep groeigemeenten zijn echter sterk uiteenlopende en fluctuerende meerjarige resultaten te zien. Dit betekent dat de belangrijkste bepalende factor voor resultaten op grondexploitaties bij deze gemeenten niet goed aansluit bij de feitelijk gerealiseerde resultaten, ook niet meerjarig.

Door deze grote verschillen en sterke dynamiek zou een verevening op basis van groei van gemeenten niet bijdragen aan een gelijke financiële uitgangspositie van gemeenten. Ook op de andere elementen uit de scoringskaart zou zo'n verevening waarschijnlijk slecht scoren.

Dit leidt tot de conclusie dat het niet goed mogelijk is om resultaten op grondexploitaties op een geschikte wijze in het gemeentefonds te verevenen.

8.3 Het volumevraagstuk bij verevening van inkomstencapaciteit van gemeenten

Achtergrond volumevraagstuk

Bij de herijking van het gemeentefonds is de omvang (het volume) van de budgetten die per taakgebied worden verdeeld, afgestemd op het totaal van de feitelijke netto lasten van gemeenten in het centrale peiljaar 2017 en binnen het kader van de beschikbare middelen voor het gemeentefonds. Sindsdien zijn de feitelijke inkomsten van gemeenten uit OEM duidelijk afgenomen. Bovendien wordt op basis van dit onderzoek voorgesteld om diverse componenten niet te verevenen. Dit maakt dat het volume van de OEM dat in de verevening wordt betrokken substantieel lager is dan bij de herijking op basis van 2017.⁵⁵

Mogelijke opties bij verevening

Bij de implementatie van de nieuwe verdeel- en vereveningsvoorstellen dient afgewogen hoe om te gaan met dit volumeverschil. Daarbij zijn verschillende opties denkbaar.

Zo kan een relatie worden gelegd tussen OEM-componenten en bepaalde uitgavenclusters, zoals inkomsten uit grondexploitaties of toeristenbelasting en uitgaven op het taakgebied Infrastructuur, ruimte en milieu. Bij de verevening van de inkomsten kan dan afgewogen worden in welke mate de daarmee samenhangende

⁵⁵ Bij de herijking is het volume van de OEM afgestemd op de omvang van de OEM op basis van de gemeentelijke begrotingen voor 2019.

uitgaven zijn gehonoreerd bij de uitgavenclusters. Een andere mogelijkheid is een verrekening van het volumeverschil bij de OEM met het andere deel van de inkomstenverevening (uit de OZB). En derde optie is het verrekenen van het volumeverschil bij de OEM via de uitkeringsfactor (minder inkomsten verevenen betekent bij een gelijke omvang van het gemeentefonds een lagere uitkeringsfactor). Alle opties hebben uiteenlopende consequenties voor de verdeling van de middelen over gemeenten. Aanbevolen wordt om in beeld te brengen wat de consequenties zijn van verschillende opties voor de uitkomsten van de verdeling per gemeente.

Bijlagen

A Begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is begeleid door een commissie met vertegenwoordiging van de fondsbeheerders, de VNG, de ROB en de gemeenten Rotterdam, Groningen, Apeldoorn, Zoetermeer, Valkenburg aan de Geul en Schouwen-Duiveland.

De voortgang van het onderzoek en de tussenresultaten zijn besproken in de begeleidingscommissie aan de hand van voortgangsberichten. De begeleidingscommissie heeft er op toegezien dat alle aspecten van de overige eigen middelen goed in het onderzoek zijn betrokken, de bevindingen voldoende zijn onderbouwd en de onderzoeksvragen zijn beantwoord.

Daarnaast is door BZK een expertgroep samengesteld met vertegenwoordiging van de fondsbeheerders, ROB, VNG en drie oud-wethouders. De expertgroep heeft een adviserende rol richting BZK bij de afwikkeling van de onderzoeksagenda in het kader van de herijking gemeentefonds.

B Steekproefgemeenten

Texel	Goes	Ede
Oirschot	Huizen	Zoetermeer
West Maas en Waal	Medemblik	Leeuwarden
Urk	Weert	Leiden
Bloemendaal	De Fryske Marren	Zwolle
Oldebroek	Hardenberg	's-Hertogenbosch
Sliedrecht	Lansingerland	Amersfoort
Opsterland	Nieuwegein	Arnhem
Noordenveld	Gouda	Tilburg
Stadskanaal	Heerlen	Groningen
Schouwen-Duiveland	Purmerend	Utrecht
Oldambt	Emmen	Amsterdam