
Nader onderzoek POR 2010 cluster OEM en OZB

Voortgangsbericht 5
564010 - OEM010
Cebeon/Regioplan, 19 september 2011

1 Inleiding

algemeen

In opdracht van het ministerie van BZK verricht de onderzoekscombinatie Cebeon-Regioplan een onderzoek naar de verdeling van het gemeentefonds. De verdeling van de middelen in het gemeentefonds is opgebouwd met behulp van zogenaamde kostengeoriënteerde financiële ijkpunten voor de verschillende gemeentelijke taakgebieden (clusters). Daarnaast is er sprake van een tweetal inkomstenclusters: de Overige Eigen Middelen (OEM) en Onroerende Zaakbelasting (OZB).

Uit het Periodiek Onderhoudsrapport gemeentefonds 2010 (POR 2010) blijkt een bepaalde scheefgroei tussen de uitgaven/inkomsten en de verdeling van clusters, waaronder ook bij de clusters OEM en OZB. Mede op grond hiervan is besloten om de verdeling per cluster van het gemeentefonds nader te onderzoeken. Alle clusters van het gemeentefonds worden daarbij in samenhang onderzocht.

Het onderzoek naar het gemeentefonds op basis van POR 2010 richt zich binnen een gelijkblijvend totaalvolume van het gemeentefonds op de volgende aspecten:

- is de verdeling nog adequaat, zowel binnen het gemeentefonds als in afstemming op budgetten buiten het gemeentefonds (ketens)?
- in hoeverre wijkt het volume van de feitelijke uitgaven of inkomsten per cluster of combinatie van clusters af van de omvang van de verdeling en wat zijn de achtergronden daarvan?
- is er sprake van samenhang met andere clusters of onderdelen daarvan en wat betekent dit voor de clusterafbakening?
- is de wijze van verdelen goed geëquipeerd om mogelijke nieuwe ontwikkelingen (waaronder nieuwe wetgeving en te decentraliseren budgetten) op te vangen?

opsplitsing OEM in Oem-ex en in uitgavenonderdelen

In de voorgaande voortgangsberichten over OEM en OZB is binnen de OEM een onderscheid aangebracht tussen meer taakgerichte onderdelen (zowel lasten als baten) en onderdelen met meer algemene baten

In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is besloten om bij de nadere analyses van het cluster OEM een splitsing aan te brengen:

- de lasten en baten die vooral samenhangen met taakgerichte onderdelen: deze worden bij diverse uitgavenclusters betrokken. Dit betekent dat het saldo van grondexploitaties (functie 830) wordt betrokken bij de analyse van het cluster VHROSV (o.a. in relatie tot gebiedsontwikkeling), evenals de netto lasten aan Economische Zaken (hoofdfunctie 3 excl. inkomsten nutsbedrijven) en de netto lasten/baten van zeehavens/luchthavens. Het onderdeel Openbaar Vervoer (functie 212) wordt afhankelijk van de achtergrond van de netto lasten/baten bij verschillende relevante uitgavenclusters betrokken: VHROSV (gebiedsontwikkeling), OOV en Wegen/Water);

- de onderdelen van de OEM die leiden tot netto baten voor gemeenten met een meer algemeen dekkingskarakter – binnen dit voortgangsbericht - worden meegenomen in de vervolgvragen van de inkomsten uit het cluster OEM. Het gaat dan om inkomsten uit overige lokale belastingen (naast de OZB) en uit vermogen/beleggingen. In deze notitie wordt voor deze onderdelen in het vervolg gesproken van de OEM ‘exclusief’ (OEM-ex). In aanvulling op de inkomsten uit overige lokale belastingen en uit vermogen/beleggingen wordt in dit voortgangsbericht aandacht geschonken aan de inkomsten uit parkeerbelasting (onderdeel cluster Wegen/Water): in hoeverre leiden de inkomsten uit parkeerbelasting tot baten die niet in verhouding staan tot bepaalde (extra) lasten van (bepaalde typen) gemeenten binnen het cluster Wegen/Water?

afronding eerste fase

Het onderzoek bestaat uit een tweetal fasen.

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit:

- een taak- en uitgavenanalyse gekoppeld aan een eerste analyse van de aard van de afwijkingen tussen de netto uitgavenpatronen voor clusters en clusteronderdelen, vergeleken met de huidige verdeling van het gemeentefonds per cluster;
- een uitgebreide verschillenanalyse gericht op de beoordeling van de noodzaak van herijking en de aanknopingspunten daarvoor.

In de tweede fase worden – voorzover relevant – conclusies uit de eerste fase in financiële ijkpunten per cluster vertaald, worden deze ijkpunten omgezet in verdeelmaatstaven, wordt de verdeling van het gemeentefonds aangepast (uitnemen en terugzetten) en worden aanbevelingen voor de overgangssituatie geformuleerd.

Tussen fase 1 en 2 vindt informatieoverdracht, meningsvorming en beleidsvorming plaats over de inrichting van de tweede fase en de daarbij te betrekken onderdelen van het gemeentefonds of daaraan toe te voegen of uit te nemen middelen.

Dit voortgangsbericht voor OEM en OZB vormt de afronding van de eerste fase voor deze onderdelen en de input voor de tussenfase en de beoordeling van de relevantie van herijking in de tweede fase.

ijkpunten voor clusters

Voor het clusters OEM en OZB is er sprake van een afzonderlijke ijkpunten binnen de verdeling van het gemeentefonds.

aandachtspunten uit voortraject

Naar aanleiding van de (bespreking van de) voorgaande voortgangsberichten zijn de volgende aandachtspunten benoemd.

voor OEM-ex

- aandacht voor ‘inkomsten uit vermogen/rente’, met daarbinnen aandacht voor ‘omslagrente’ en ‘bespaarde rente’;
- aandacht voor mogelijke ‘overmatigheid’ van extra inkomsten bij bepaalde typen gemeenten (bijvoorbeeld toeristische gemeenten) die mogelijk de lokale lasten kunnen drukken;
- aandacht voor mogelijk te objectiveren onderdelen binnen de inkomsten uit vermogens/beleggingen met nadere indicaties van de omvang van de inkomsten uit aandelen nutsbedrijven;
- aandacht voor mogelijke uitschieters in de sfeer van precariobelasting;
- signalen rond de ontwikkeling van het weerstandsvermogen in relatie tot financiële risico’s.

OZB

- aandacht voor mogelijk vertekenende effecten van keuzes van individuele gemeenten om in de OZB ook een (gedeeltelijke) dekking van uitgaven voor riolen en afvalinzameling mee te nemen;
- aandacht voor mogelijke vertekenende effecten in de sfeer van extra OZB-heffingen voor ondernemersgerichte activiteiten.

volumeaspecten in relatie tot de beoordeling van de verdeling

In het onderzoek staat het beoordelen van de verdeling centraal. Omdat er vanuit het POR indicaties zijn dat gemeenten meer uitgeven dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden (relatie met eigen inkomsten) wordt in het onderzoek ook aandacht geschonken aan volumeaspecten. Daarbij staat het totaalvolume van het gemeentefonds niet ter discussie, maar gaat het om de beoordeling van de volumes per (sub)cluster en de relevantie van eventuele verschuivingen tussen (sub)clusters:

- in hoeverre wijkt het totaal van de feitelijke lasten of baten van gemeenten af van het niveau van de middelen dat er op dit moment aan gemeenten wordt verdeeld (op welke clusters wordt meer respectievelijk minder uitgegeven/ontvangen);
- wat zijn de achtergronden van deze afwijking: in hoeverre zijn deze toe te schrijven aan exogene dan wel endogene oorzaken. Exogene omstandigheden kunnen verschillende uiteenlopende achtergronden hebben. Tot de exogene achtergronden behoren veranderingen in de structuurkenmerken van gemeenten, bijvoorbeeld een slechter of sterker wordende sociale structuur of veranderingen in de regionale functies. Ook kan het gaan om de invloed van nieuwe of gewijzigde wetten, waardoor er sprake is van een (al dan niet uitgekristalliseerde) lastenontwikkeling op grond van wijzigingen in het takenpakket, beoogde voorzieningenniveau of de organisatie daarvan. Voorbeelden zijn Wmo en de Wro: in hoeverre komen de vanuit deze wetten beoogde veranderingen al in gewijzigde niveaus van lasten tot uitdrukking (tijdelijk dan wel structureel)?
- daarbij is er niet alleen aandacht voor de situatie bij individuele clusters, maar worden clusters of clusteronderdelen ook in samenhang gezien. De aanleiding en relevantie hiervan kunnen verschillend zijn. Het kan gaan om ketens van voorzieningen, waarbinnen vanuit recente of toekomstige wetgeving verschuivingen beoogd zijn, bijvoorbeeld gericht op het voorkomen van dure vormen van zorg of het aanbieden van algemene in plaats van individuele voorzieningen. Daarnaast kan het gaan om samenhangende voorzieningen met juist veel keuzevrijheden voor gemeenten;
- in hoeverre vormen de voor de onderzoeksperiode gevonden lasten en baten (rekeningencijfers 2008 en 2009 en begroting 2010) een goede basis voor de toekomstige verdeling. Daarbij is van belang dat de bestedingen en inkomsten uit die periode aanvankelijk onder invloed stonden van een gunstige economische ontwikkeling. Vervolgens is de economische en financiële situatie echter verslechterd, waarbij we zien dat gemeenten hun uitgavenniveau daaraan (gaan) aanpassen en dat het niveau van de baten zich kan wijzigen. Moet bij de verdeling met dit gewijzigde financieel-economische beeld rekening worden gehouden?
- bepaalde uitgaven staan onder invloed van bestaande specifieke uitkeringen of van andere middelenstromen buiten het gemeentefonds (zoals in de sfeer van Werk en Inkomen, de AWBZ, veiligheidsregio's) of van vroegere specifieke uitkeringen, nu decentralisatieuitkeringen (zoals in de sfeer van het grote stedenbeleid of voor stedelijke vernieuwing). Wat gebeurt er met uitgaven die door (groepen van) gemeenten in aanvulling op specifieke uitkeringen uit de algemene middelen worden gedekt (moeten die in de desbetreffende ijkpunten worden gehonoreerd)? Wat gebeurt er met uitgaven verbonden met aflopende decentralisatieuitkeringen: worden die niet bij de toekomstige verdeling van het gemeentefonds betrokken of blijven ze op grond van de ermee verbonden taken/voorzieningen relevant?

opzet voortgangsbericht

Nu de verwerking en analyses van responsgegevens in een vergevorderd stadium verkeren, kunnen de belangrijkste bevindingen voor de eerste fase van dit onderzoek worden gepresenteerd (excl. G4).

Naast de voortgangsberichten per cluster of clustercombinatie wordt gewerkt aan een overkoepelende notitie met een toelichting op de onderzoeksaanpak. Daarin wordt ingegaan op de belangrijkste algemene aspecten van de onderzoeksaanpak¹

In dit voortgangsbericht wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de introductie van de clusters OEM-ex en OZB (hoofdstuk 2);
- de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de inkomsten van gemeenten en de ontwikkeling daarvan over een groot aantal jaren (hoofdstuk 3);
- de belangrijkste bevindingen van de verschillenanalyse, per clusteronderdeel en in een bredere samenhang (hoofdstuk 4);
- een overzicht van de belangrijkste bevindingen van de eerste fase (hoofdstuk 5).

1. Behalve algemene toelichtingen op de onderzoeksaanpak wordt ook ingegaan op de werkwijze met betrekking tot bepaalde financiële onderdelen, bijvoorbeeld de integratie- en decentralisatie-uitkeringen, het rekening houden met de correctie van ijkpunten (o.a. voor OEM), de toerekening van lasten vanuit het cluster algemene ondersteuning.

2 Introductie OEM-ex en OZB

2.1 Inleiding

Ten behoeve van de beoordeling van een adequate en doelmatige wijze van verdelen worden bij alle clusters (c.q. clustercombinaties) de feitelijke netto lasten van (typen) gemeenten vergeleken met de ijkpuntscores voor deze clusters in het gemeentefonds.

Ter introductie hiervan wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan:

- een introductie van de inhoud van de clusters OEM-ex en OZB en de achtergronden daarbij (paragraaf 2.2);
- een omschrijving van de ijkpunten (paragraaf 2.3).

2.2 Taakgebieden OEM en OZB

2.2.1 Inleiding

Gemeenten worden geacht hun lasten en baten te boeken volgens de geldende BBV/Iv3-voorschriften.

OZB

De baten en lasten voor het taakgebied OZB dienen te worden verantwoord op de volgende functies:

- 931: baten uit OZB gebruikers;
- 932: baten uit OZB eigenaren.

OEM-ex

De baten en lasten op het gebied van het cluster OEM-ex dienen verantwoord te worden onder één van de volgende functies:

- 330: nutsbedrijven (inkomsten);
- 911: rente geldleningen korter dan 1 jaar;
- 913: deelnemingen;
- 914: rente geldleningen langer dan 1 jaar;
- 933: roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting;
- 934: baatbelasting;
- 935: forensenbelasting;
- 937: hondenbelasting;
- 938: reclamebelasting;
- 939: precariobelasting.

Daarnaast worden bij de analyses ook de netto baten op de volgende functies in de beschouwingen betrokken:

- 936: toeristenbelasting;
- 215: parkeerbelasting.

In het onderzoek wordt ook rekening gehouden met toevoegingen of onttrekkingen uit reserves voor bovenstaande taken (functie 980).

Gemeenten hebben een ruime beleidsvrijheid bij het vaststellen en innen van lokale belastingen en het beheren van hun eigen vermogenspositie.

2.2.2 OEM-ex

Binnen het taakgebied OEM-ex worden de netto baten zoveel mogelijk geordend naar de volgende onderdelen:

- netto baten uit vermogen/beleggingen/financiering;
- baten uit lokale belastingen (met uitzondering van de OZB).

netto baten uit vermogen/beleggingen/financiering

Bij de netto baten uit vermogen/beleggingen/financiering gaat het om de lasten en baten in relatie tot de financiële positie van de gemeenten. Enerzijds kunnen gemeenten verdienen aan hun (in het verleden opgebouwde) vermogen (inclusief aandelen/beleggingen/deelnemingen in nutsbedrijven e.d.), anderzijds kunnen ze lasten hebben indien ze geld moeten lenen om hun financiële positie op orde te houden. Afhankelijk van de omvang van het vermogen en de wijze waarop dit wordt ingezet ten behoeve van de financieringspositie kunnen gemeenten netto baten genereren die kunnen dienen om de netto lasten op uitgavenclusters af te dekken.

baten uit lokale belastingen

Naast de OZB kunnen gemeenten diverse lokale belastingen inzetten om netto baten te genereren. Daarbij kan de achtergrond van deze lokale belastingen van karakter verschillen. Er kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen de volgende typen²:

- belastingen met vooral een regulerend karakter: hondenbelasting, precariobelasting, reclamebelasting, baatbelasting. Deze belastingen kunnen weliswaar netto baten genereren, maar ze hebben daarnaast ook een extra doel, namelijk om een bepaalde invloed uit te oefenen of grenzen/regels te stellen aan gedrag van burgers/bedrijven, zoals het hondenbezit (hondenbelasting), de mate van gebruik van de openbare ruimte (precario) e.d.;
- belastingen met vooral een bufferfunctie. Hierbij dient met name te worden gedacht aan het voorzien in de financiering van extra activiteiten waarmee er in de algemene uitkering niet specifiek rekening wordt gehouden. Naast de forensenbelasting (onderdeel huidige OEM) betreft het ook de toeristenbelasting (geen onderdeel van de OEM);
- belastingen die vooral worden ingezet om algemene dekkingsmiddelen te genereren: naast de OZB gaat het daarbij om de roerende (woon/bedrijfs)ruimtebelasting.

Daarnaast kunnen belastingen nog een verdelende functie hebben. De verdelende functie houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat inkomen en vermogen rechtvaardig over personen dan wel huishoudens worden verdeeld. De verdelende functie is in Nederland aan de centrale overheid voorbehouden. Voor het onderhavige onderzoek is de verdelende functie derhalve niet relevant (inkomenspolitiek is aan het Rijk voorbehouden).

2. Zie ook o.a. 'Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen', november 2006 en Taakgericht heffen, Vereniging voor Belastingwetenschap, 2009.

2.2.3 OZB

Het taakgebied OZB omvat zowel de baten uit hoofde van de OZB voor gebruikers van niet-woningen als voor eigenaren van woningen en niet-woningen.

2.3 IJkpunten OEM en OZB

2.3.1 Ijkpunt OEM

In de formule voor de berekening van de ijkpunten zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht opgenomen. De ijkpuntformule voor het huidige cluster OEM is in het verleden door de toenmalige Raad voor de Gemeentefinanciën (RGF) normatief gebaseerd op een bepaalde procentuele opslag (destijds 5,4%) op alle indicatoren van de uiteenlopende uitgavenclusters (op dat moment)³. Er is voor een gelijke procentuele opslag gekozen, zonder dat er precies een ijking van onderdelen binnen de OEM heeft plaatsgevonden naar typen gemeenten. Er is vooral op grond van het gemiddelde totaalbeeld een normatieve norm bepaald. Dit hing mede samen met het complexe karakter van onderdelen van de OEM en de grote mate van eigen/historische keuzes die achter een feitelijk niveau van de netto inkomsten op het cluster OEM schuil kunnen gaan.

Voor het cluster OEM zijn er geen decentralisatie-uitkeringen of integratie-uitkeringen relevant.

De totale omvang van het huidige ijkpunt voor OEM (inclusief de uitgaven gerelateerde onderdelen) bedraagt in 2010 circa 0,63 miljard euro (exclusief de G4).

Omdat er geen aparte ijkpuntformule voor het cluster OEM-ex beschikbaar is, wordt in deze notitie gewerkt met de totale ijkpuntformule OEM. Dit betekent dat de afgezonderde onderdelen zoals Economische Zaken en grondexploitatie afzonderlijk moeten worden beoordeeld.

2.3.2 Ijkpunt OZB

In het gemeentefonds is een afzonderlijke inkomstenmaatstaf OZB opgenomen. Het betreft een berekening van de inkomstenpotentie van gemeenten op basis van landelijk vastgestelde rekentarieven, gecombineerd met de WOZ-waarden van het onroerende goed voor enerzijds woningen en anderzijds niet-woningen.

In de formule voor de berekening van het inkomstenijkpunt OZB zijn verschillende indicatoren met elk een afzonderlijk gewicht/rekentarief opgenomen. Die indicatoren zijn in het verleden gebaseerd op de belangrijkste relevant bevonden variabelen voor de inkomsten. In het ijkpunt voor OZB zijn de volgende indicatoren opgenomen:

- waarde woningen eigenaren (80%)⁴;
- waarde niet-woningen gebruikers (70%);
- waarde niet-woningen eigenaren (70%);
- woonruimten (invulling voor resterende 20% resp. 30% van waardemaatstaven).

3. In de loop der jaren kan dit percentage tussen de clusters zijn gewijzigd afhankelijk van taakmutaties.

4. Voorheen was er ook een indicator waarde woningen voor gebruikers (80%). Deze is echter enkele jaren geleden vervallen met het afschaffen van de OZB voor gebruikers van woningen.

Naast deze verdeelmaatstaven is in de algemene uitkering voor het cluster OZB ook relevant:

- het effect van het ‘amendement de Pater’.
Dit amendement beoogt ook huishoudens met een onroerende zaak die niet in hoofdzaak tot woning dient, te laten profiteren van de afschaffing van het gebruikersdeel op woningen. De OZB aanslag niet-woningen kan worden verminderd met het percentage van de waarde van de onroerende zaak dat tot woning dient, dan wel in hoofdzaak dienstbaar is aan woondoeleinden. De integratie-uitkering compenseert de inkomstenderving bij gemeenten als gevolg van het amendement De Pater.
Het effect van de compensatieregeling voor dit amendement in de verdeling van de middelen uit het gemeentefonds wordt meegenomen in de berekening van het ijkpunt.

De totale omvang van het ijkpunt voor OZB (incl. amendement de Pater) bedraagt in 2010 circa 2,02 miljard euro (exclusief de G4).

3 Inkomsten en inkomstenontwikkeling

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt voor de clusters OEM-ex en OZB het niveau van de netto baten gepresenteerd en wordt ingegaan op de inkomstenontwikkeling in de afgelopen jaren.

Achtereenvolgens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de volgende onderwerpen:

- het niveau van de inkomsten in 2010 in vergelijking met de ijkpuntscores van het gemeentefonds (paragraaf 3.2);
- ontwikkelingen van netto baten in de afgelopen periode (paragraaf 3.3).

3.2 Niveau inkomsten in 2010

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf komen de volgende onderwerpen aan bod:

- een overzicht van de respons van de steekproefgemeenten;
- de betekenis van hercoderingen binnen de uitgavenanalyse;
- het totaalbeeld voor de inkomsten van steekproefgemeenten en Iv3-gegevens.

3.2.2 Respons van steekproefgemeenten

algemeen

Ten behoeve van het onderzoek wordt gewerkt met een steekproef van gemeenten.

Bij deze steekproefgemeenten zijn gedetailleerdere financiële gegevens opgevraagd dan in het globale Iv3 bestand met functietotalen voor het jaar 2010 van het CBS.

Voor de gemeenten die de gegevens beschikbaar hebben gesteld worden de lasten en baten gecodeerd naar de clusterindeling en de onderdelen daarbinnen. Tevens worden bij onduidelijkheden aanvullende vragen gesteld. Regelmatig worden dan op basis van de antwoorden van gemeenten posten nader toege-deeld/opgesplitst (zie ook verderop toelichting uitgavenanalyse).

overzicht verkregen respons

In onderstaande tabel is een samenvattend overzicht van de verkregen respons opgenomen (stand tot en met week 20 van 2011). In het onderstaande wordt dit nader toegelicht.

Tabel 1. Overzicht respons

	<i>aantal gemeenten</i>
<i>benaderde steekproef</i>	100
<i>levering basisinformatie</i>	91
<i>verwerking basisinformatie</i>	81
<i>bruikbare respons</i>	65
<i>vragenlijst</i>	80

respons van steekproefgemeenten

In de eerste fase van het onderzoek zijn gegevens opgevraagd bij een steekproef van circa 100 gemeenten. Het betreft het opvragen van gedetailleerde (grootboek-)gegevens over de uitgaven en de inkomsten in de jaren 2008, 2009 en 2010 voor de relevante posten binnen het cluster.

In totaal is van een groot deel van de gemeenten ruwe basisinformatie verkregen (91 gemeenten).

verwerking gegevens

De ontvangen gegevens zijn verwerkt en nader toegedeeld aan de onderdelen binnen de clusters OEM-ex en OZB. Bij de uitgavenanalyse is regelmatig sprake van het opschonen/hercoderen (van onderdelen) tussen begrotingsfuncties (inclusief begrotingsfuncties van andere clusters). In dit kader zijn aanvullende vragen gesteld aan de steekproefgemeenten over de inhoud van bepaalde posten (bijvoorbeeld t.a.v. onderdelen binnen functie 960 saldi kostenplaatsen).

De gegevens van circa 81 gemeenten bleken in eerste ronde te coderen (soms pas na doorvragen over algemene posten). Voor enkele gemeenten was er sprake van minder bruikbare informatie (ook na doorvragen onvoldoende houvast om een bruikbare eerste codering aan te brengen).

Bij een belangrijk deel van de gemeenten zijn daarna nadere vragen gesteld om de uitgaven/inkomsten verder te kunnen beoordelen c.q. naar de juiste onderdelen binnen de clusters te kunnen coderen. Bij een aantal gemeenten leverde dit met name voor het cluster OEM-ex problemen op als gevolg van ondoorzichtige boekingen c.q. onduidelijke benamingen.

Na verwerking van de respons op aanvullende vragen heeft dit uiteindelijk geresulteerd in een bruikbare respons met financiële gegevens voor het onderzoek naar de onderdelen OEM-ex en OZB voor 65 gemeenten van uiteenlopende typen.

Deze respons is voldoende gespreid over de verschillende inwonergroottegroepen om bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek op te kunnen baseren.

Mede op basis van de verkregen respons kunnen relevante bevindingen ten behoeve van de eerste fase van dit onderzoek worden getrokken.

3.2.3 Uitgavenanalyse en hercoderingen

voorbeelden van hercoderingen

Bij de steekproefgemeenten is een uitgaven- (en inkomsten)analyse verricht. Daarbij staat centraal dat de relevante baten en lasten in het juiste cluster terecht komen en zoveel mogelijk herkenbaar bij de onderscheiden onderdelen daarbinnen.

Gemeenten boeken ondanks de geldende voorschriften hun uitgaven en inkomsten voor OEM-ex/OZB niet allemaal op dezelfde manier. Zij hanteren voor gelijke posten niet altijd gelijke Iv3 functies. In de uitgavenanalyse worden de binnengekomen grootboekgegevens van de gemeenten dan ook beoordeeld op een juiste boeking/codering en er is waar nodig navraag gedaan bij de gemeenten. Vervolgens worden de gegevens opnieuw en uniform gecodeerd en ondergebracht binnen de juiste onderdelen van het cluster. Daarbij is er sprake van het opschonen van en hercoderen tussen begrotingsfuncties (inclusief functies van andere clusters buiten de clusters OEM-ex/OZB, bijvoorbeeld functie 960 (saldo van kostenplaatsen).

Voorbeelden van hercoderingen zijn:

- bij het coderen van de baten van de diverse lokale belastingen zijn er relatief weinig aandachtspunten. De meeste baten worden door gemeenten op de juiste begrotingsfuncties geboekt. Alleen de inkomsten uit reclamebelasting en soms precariobelasting worden soms (deels) op andere functies aangetroffen (bijvoorbeeld op functie 210);
- bij de inkomsten uit OZB blijkt er op grond van de vragenlijsten soms sprake van een bepaalde relatie met de inkomsten voor reinigings-/rioolrecht. Gemeenten hanteren dan bewust een lager dan kostendekkend tarief bij reiniging of riolering, waar dan een hogere OZB tegenover staat. Het gaat daarbij overigens om een beperkt aantal gemeenten. Ook zijn er soms beperkte bedragen binnen de OZB relevant voor ondernemersactiviteiten. Er wordt dan een geringe opslag op de OZB of reclamebelasting voor (een deel van de) niet-woningen gehanteerd (bijvoorbeeld voor evenementen, ontwikkelingen in centrumgebieden);
- in de sfeer van rentelasten en baten zijn er aandachtspunten vanuit de boeking van de netto lasten van financieringsmiddelen of overige beleggingen/bezittingen. Dergelijke posten komen regelmatig voor op andere functies, met name op functie 960 saldo kostenplaatsen (zie ook toelichting hierna bij bespaarde rente/omslagrente);
- sommige gemeenten boeken beperkte bedragen aan uitvoeringslasten voor de heffing/invordering bij lokale belastingen. Deze worden bij het cluster algemene ondersteuning ondergebracht;
- baten worden toegevoegd aan (algemene) reserves (mutaties via functie 980). Dit komt bijvoorbeeld voor wanneer verkopen van aandelen nutsbedrijven in reserves worden gestort;
- rond de verkoop van aandelen nutsbedrijven kunnen zeer omvangrijke incidentele bedragen worden aangetroffen bij gemeenten. Deze bedragen hoeven overigens niet altijd parallel te lopen met de werkelijke ontvangsten. Rond de recente verkoop van nutsbedrijven is vanuit BBV geadviseerd om de hele verkoop in 2009 te boeken, ook al kunnen de feitelijke baten over meerdere jaren relevant zijn. Nog los van de vraag of gemeenten dit ook altijd daadwerkelijk zo geboekt hebben, betekent dit dat er door de substantiële bedragen die er met de verkoop van aandelen nutsbedrijven gemoeid zijn in de onderzoeksperiode lastig een helder beeld van de werkelijke structurele OEM-ex-(potentie) is te krijgen. In de rekeningen 2009 komen veel hogere OEM-ex-niveaus voor dan in de rekening 2008 en begroting 2010. Onduidelijk is in hoeverre de structurele verdien capaciteit van de verkoop in 2009 al in de begrotingen 2010 tot uiting komt.

aandachtspunten van codering bij de bespaarde rente/omslagrente

In de sfeer van rentebaten zijn er twee aandachtspunten, die mede de omvang van de aangetroffen rentebaten bij gemeenten kunnen beïnvloeden:

- de werkwijze ten aanzien van de bespaarde rente;
- de werkwijze ten aanzien van de omslagrente.

De bespaarde rente wordt bij de OEM-ex meegenomen. Immers, wanneer gemeenten het eigen vermogen hadden uitgeleend/gespaard, hadden ze er rentebaten voor kunnen ontvangen.

Ten aanzien van bespaarde rente geldt dat gemeenten volgens het BBV rentebaten mogen ramen wanneer zij eigen vermogen inzetten bij de financiering van investeringen. Het gaat dan niet om feitelijk ontvangen rente, maar om bespaarde rente, omdat er niet geleend hoeft te worden. Dit is bedoeld om een zo reëel mogelijk feitelijk kostenbeeld van de investeringen te geven ten opzichte van de situatie dat de financiering met vreemd vermogen zou plaatsvinden⁵. Hoewel het merendeel⁶ van de gemeenten met bespaarde rente werkt, passen niet alle gemeenten dit toe (het is ook niet verplicht onder Iv3).

Daarnaast wordt er binnen de boekhouding van gemeenten gewerkt met een zogenaamde omslagrente. Dit is een interne rekenrente die wordt gebruikt om de kapitaallasten toe te rekenen. Gemeenten kunnen in de loop der jaren veel verschillende leningen afsluiten met verschillende looptijden en rentepercentages. Dit maakt het ingewikkeld om kapitaallasten toe te rekenen. Daarvoor wordt dan één gemiddelde omslagrente bepaald. In de praktijk is deze omslagrente veelal hoger dan de werkelijke rente, waardoor er een intern renteresultaat kan worden behaald. Ook dit resultaat wordt meegenomen in het onderdeel OEM-ex. Vanuit het BBV wordt gemeenten geadviseerd om de omslagrente regelmatig (elk jaar) en zo reëel mogelijk in te schatten, zodat er een reëel mogelijk rentebeeld optreedt.

Tegenover de rentebaten uit de bespaarde rente en (het renteresultaat op de) omslagrente staan bij de diverse uitgavenclusters de rentelasten van de gedane investeringen.⁷

voorbeelden van hercoderingen bij individuele gemeenten

Voor individuele gemeenten kunnen de hercoderingen op onderdelen tot substantieel andere beelden leiden ten opzichte van de Iv3-gegevens, met name op onderdelen vanuit de financieringsonderdelen (rente).

In onderstaande tabel hebben we voor enkele individuele steekproefgemeenten aangegeven om welke correcties het bij het cluster OEM-ex gaat:

- bij gemeente A zijn substantiële bedragen netto rentebaten vanuit functie 960 (algemene ondersteuning) toegerekend;
- bij gemeente B: idem, maar dan betreft het een correctie vanuit algemene ondersteuning aan netto rentelasten;
- bij gemeente C komt de codering overeen met Iv3;
- bij gemeente D is er een beperkt bedrag aan baten uit precario bijgecodeerd uit functie 210.

Tabel 2. Voorbeelden effecten coderingen bij het cluster OEM-ex

	<i>ijkpuntsscore OEM</i>	<i>bedrag OEM-ex volgens Iv3</i>	<i>bedrag OEM-ex na hercodering</i>
<i>gemeente A</i>	-43	-104	-145
<i>gemeente B</i>	-46	-134	-86
<i>gemeente C</i>	-46	-100	-100
<i>gemeente D</i>	-47	-81	-82

5. Er zijn daarbij meerdere mogelijkheden om met bespaarde rente te werken volgens de BBV-toelichtingen.

6. Op basis van de respons op de vragenlijsten gaat meer om dan 70% van de gemeenten, zowel bij grotere als bij kleinere gemeenten.

7. In dit onderzoek compenseert het hanteren van een hogere (omslag)rente door gemeenten het gegeven dat niet alle gemeenten met bespaarde rente werken. Per saldo wordt het aldus verkregen beeld zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant meegenomen.

Diverse gemeenten met onduidelijke toerekeningen (cq. grondslagen hiervoor) of onduidelijk omschreven posten zijn buiten de respons gehouden, mede omdat er op korte termijn niet alsnog tot een voldoende transparante toerekening aan de juiste onderdelen binnen het cluster kon worden gekomen.

3.2.4 Totaalbeeld inkomsten voor steekproefgemeenten en Iv3-gegevens

In deze paragraaf vergelijken we het totaalbeeld van de inkomsten op basis van de steekproefgemeenten met de Iv3-gegevens van de steekproefgemeenten.

Daarbij wordt dit totaalbeeld bepaald door een tweetal onderdelen: de lokale belastingen en de netto baten uit vermogen/beleggen/financiering.

lokale belastingen

Bij de lokale belastingen zorgt de aanwezigheid van speciale Iv3 functies per afzonderlijke belasting ervoor, dat er relatief weinig verschillen zijn tussen Iv3 en de codeergegevens. Bij een zeer beperkt aantal gemeenten zijn er correcties voor inkomsten uit precario- of reclamebelasting vanuit andere functies en bij de OZB gaat het sporadisch om correcties voor het meenemen van riool- of reinigingsrecht in de OZB (informatie op basis van de vragenlijsten). In dit laatste geval kan het voor deze individuele gemeenten wel om enkele tientallen euro's per inwoner gaan, maar omdat het zo weinig voorkomt, is er gemiddeld vanuit de hercodering voor bredere groepen gemeenten weinig effect te bespeuren.

Dit betekent dat de Iv3 functies voor de diverse lokale belastingen een goed beeld geven voor de situatie in heel Nederland. Het voordeel hiervan is dat in het vervolg een integraal beeld voor alle Nederlandse gemeenten voor de lokale belastingen kan worden geschetst, ook voor lokale belastingen voor meer specifieke situaties (bijvoorbeeld voor toeristische gemeenten; zie verder hoofdstuk 4).

netto baten uit vermogen/beleggingen/financiering

Voor het totaal van de lasten en baten in verband met financiering/vermogen/beleggingen kunnen er individueel bij steekproefgemeenten ook duidelijke wijzigingen door het hercoderen optreden (zie de hiervoor genoemde voorbeelden in tabel 2), maar omdat er zowel plussen als minnen zijn, valt het gemiddelde beeld voor de inwonergroottesgroepen erg mee.

In onderstaande tabel wordt dit geïllustreerd door voor de steekproefgemeenten zowel de Iv3-gegevens als de uitkomsten van de hercodering te presenteren.

Tabel 3. Taakgebied OEM-ex: gemiddelde feitelijke netto lasten steekproefgemeenten (begrotingen 2010) voor financiering/vermogen/beleggingen volgens Iv3 en volgens codering (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>netto lasten Iv3</i>	<i>netto lasten codering</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-/- 83	-/- 82
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-/- 86	-/- 81
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-/- 81	-/- 82
<i>>100.000 inwoners</i>	-/- 77	-/- 79

3.3 Ontwikkeling netto baten in afgelopen periode

De netto baten van gemeenten uit de algemene eigen inkomsten zijn in de afgelopen periode relatief snel gestegen. Dit blijkt uit onderstaande tabel voor de onderdelen uit OEM-ex op basis van begrotingscijfers van het CBS (Iv3 gegevens). Deze gegevens zijn in beeld gebracht vanaf begroting 2004 (wijzigingen in BBV-Iv3-functies).

Voor de OZB is vooral de tijdreeks vanaf 2007 van belang, omdat er voor die tijd sprake is van een onvergelijkbare situatie in verband met het afschaffen van de OZB voor het bewonersdeel van woningen.

Tabel 4. Ontwikkeling feitelijke netto baten in de clusters OEM-ex/OZB in de afgelopen periode 2004-2010 (CBS-statistiek gemeentebegrotingen). Bedragen in euro's per inwoner voor alle Nederlandse gemeenten (excl. G4).

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>nutsbedrijven functie 330</i>	-5	-7	-7	-9	-15	-19	-15
<i>leningen etc. 911, 913,914</i>	-47	-53	-59	-66	-68	-66	-68
<i>subtotaal</i>	-52	-60	-66	-75	-83	-84	-83
<i>roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>baatbelasting</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>forensenbelasting</i>	-1	-1	-1	-1	-1	-2	-2
<i>hondenbelasting</i>	-3	-3	-3	-3	-3	-4	-4
<i>reclamebelasting</i>	-1	-1	0	-1	-1	0	-1
<i>prec.belasting</i>	-2	-3	-3	-3	-4	-4	-2
<i>subtotaal lokale belastingen</i>	-7	-8	-8	-8	-9	-9	-9
TOTAAL OEM-ex	-59	-68	-75	-83	-91	-94	-92
<i>toeristenbelasting</i>	-5	-6	-6	-6	-6	-7	-7
OZB totaal	-197*	-209*	-158*	-154	-162	-168	-178

* Afwijkende reeks in verband met wijziging in grondslag OZB.

toelichting tabel

Uit de tabel is af te lezen dat er sprake is van een sterke toename van de omvang van de netto baten uit de diverse componenten van de OEM-ex, zowel bij financiering/vermogen/beleggingen (inclusief inkomsten nutsbedrijven) als bij de lokale belastingen. Tussen 2004 en 2010 is de omvang gestegen van circa 59 euro per inwoner naar 92 euro per inwoner.

Om de beeldvorming te completeren is ook de ontwikkeling van de omvang van de toeristenbelasting getoond. Deze belastingen, die buiten de OEM-ex valt vanwege de bufferfunctie⁸, neemt ook toe in omvang: van gemiddeld circa 5 euro per inwoner in 2004 tot 7 euro per inwoner in 2010.

Ook bij de OZB is een duidelijke toename waar te nemen. Tussen 2007 en 2010 gaat het daarbij om een toename van gemiddeld circa 154 euro per inwoner naar circa 178 euro per inwoner in 2010.

8. Toeristische gemeenten hebben extra inkomsten, maar op onderdelen ook extra uitgaven. Deze vallen beide buiten de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds. Zie ook hoofdstuk 4.

4 Uitkomsten verschillenanalyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de achtergronden van de verschillen tussen de baten en de ijkpuntformules OEM-ex en OZB van het gemeentefonds aan de orde, verbijzonderd naar groepen gemeenten.

Daarbij wordt zowel ingegaan op onderdelen van OEM-ex en OZB als op bredere totaalbeelden. Op grond van de uitkomsten van de uitgavenanalyses (grote mate van gelijkheid tussen gecodeerde uitgavenpatronen en Iv3 patronen) kan daarbij behalve van de verkregen inzichten bij de steekproefgemeenten ook gebruik worden gemaakt van de gegevens uit Iv3, zodat ook nader kan worden ingezoomd op de situatie bij specifieke groepen gemeenten (o.a. toeristische gemeenten).

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de onderdelen van de OEM-ex (paragraaf 4.2);
- vergelijking baten en ijkpuntcores OEM en OZB met ijkpunten gemeentefonds (paragraaf 4.3);
- verbrede analyse van inkomstenpatronen OZB in samenhang met OEM-ex en toeristenbelasting (paragraaf 4.4);
- relatie met signalen rond weerstandsvermogen (paragraaf 4.5).

4.2 Onderdelen van de OEM-ex

4.2.1 Inleiding

Binnen de totale netto lasten (baten) van het cluster OEM-ex kan een onderscheid worden aangebracht naar een aantal onderdelen:

- enerzijds betreft het een aantal lokale belastingen;
- anderzijds betreft het de netto lasten in verband met financiering/vermogen/beleggingen.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de gemiddelde omvang van deze inkomstenstromen per inwonergroep.

Tabel 5. Inkomsten uit een aantal lokale belastingen binnen het taakgebied OEM-ex en uit toeristenbelasting (buiten OEM-ex). Gemiddelde netto baten gemeenten op basis van lv3 (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>roerende woonruimtebelasting</i>	<i>baatbelasting</i>	<i>hondenbelasting</i>	<i>reclamebelasting</i>	<i>precariebelasting</i>	<i>forensenbelasting</i>	<i>financiering/vermogen/beleggingen</i>	<i>totaal binnen OEM-ex</i>	<i>toeristenbelasting (buiten OEM-ex)</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-0	-0	-3	-0	-1	-4	-81	-88	-15
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-0	-0	-4	-0	-2	-2	-82	-90	-8
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-0	-0	-4	-1	-3	-1	-87	-96	-2
<i>>100.000 inwoners</i>	-0	-0	-4	-1	-5	-0	-83	-94	-5
<i>totaal Ned. (excl. G4)</i>	-0	-0	-4	-1	-2	-2	-83	-92	-7

Achtereenvolgens worden deze onderdelen nader besproken:

- lokale belastingen (excl. OZB) (paragraaf 4.2.2);
- financiering/vermogen/beleggingen (paragraaf 4.2.3).

4.2.2 Lokale belastingen (excl. OZB)

algemeen

In hoofdstuk 2 is reeds beschreven dat lokale belastingen verschillende functies kunnen vervullen. Per type belasting bespreken we de bevindingen.

roerende woonruimtebelasting

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- deze belasting heeft vooral een functie als algemeen dekkingsmiddel;
- de landelijke omvang is zeer beperkt. Er is slechts een beperkt aantal gemeenten die deze belastingvorm toepast en er is meestal een zeer gering bedrag per inwoner mee gemoeid (maximaal gaat het in een enkel geval om enkele euro's per inwoner). Gemiddeld is de omvang van lokale belasting te verwaarlozen (in elke inwonergroep afgerond 0 euro per inwoner).

Tegen deze achtergrond lijkt deze belasting algemeen mee te kunnen worden genomen bij een normering van de OEM-ex, met in materiële zin een minimale betekenis.

baatbelasting

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- de inkomsten hebben een specifieke relatie met een te leveren prestatie/geleverde voorziening (bijvoorbeeld ontsluiting van een perceel via een brug e.d.) en kennen in feite een allocatiefunctie;
- landelijk gaat het om een zeer gering bedrag (afgerond in alle inwonergroepen 0 euro per inwoner). Een beperkt deel van de gemeenten past deze belastingvorm toe, waarbij het in de meeste gevallen om minder dan 1 euro per inwoner gaat (soms gaat het om enkele euro's per inwoner).

Tegen deze achtergrond (relatie met specifieke voorzieningen) ligt het niet direct voor de hand om deze belasting als algemeen dekkingsmiddel algemeen mee te nemen in een normering van de OEM-ex. De betekenis hiervan is echter zeer gering vanwege de geringe omvang.

Overigens wordt de reikwijdte van deze belasting ook steeds beperkter (bijvoorbeeld in verband met het vervallen van de mogelijkheid voor het toepassen bij herinrichting) en de beschikbaarheid van alternatieven.

hondenbelasting

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- de belasting kent een regulerende functie ten aanzien van het hondenbezit;
- maar de inkomsten hebben geen duidelijk taakgerelateerd karakter. De middelen worden vooral als algemeen dekkingsmiddel gebruikt en niet specifiek voor activiteiten/voorzieningen in relatie tot hondenbezit;
- landelijk gezien betreft het een beperkte hoeveelheid middelen: al jarenlang gaat het gemiddeld om ongeveer 3 euro per inwoner (in 2010 net iets meer dan 3,5 euro per inwoner);
- er zijn geen grote verschillen tussen typen gemeenten. Nagenoeg alle gemeenten hanteren deze belastingvorm. Los van bepaalde eigen keuzes (ten aanzien van wel of geen hondenbelasting c.q. welke tarieven worden gehanteerd e.d.) komen er wel verschillen tussen individuele gemeenten voor, maar deze zijn relatief beperkt (afwijkingen van enkele euro's per inwoner).

Per saldo lijkt dit onderdeel goed te kunnen worden meegenomen als algemeen dekkingsmiddel binnen het cluster OEM-ex.

reclamebelasting

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- de belasting kent een regulerende functie ten aanzien van reclame-uitingen in de openbare ruimte;
- er is geen sprake van een duidelijk taakgerelateerd karakter. Wel zijn er bepaalde perceptiekosten relevant (inclusief handhaving en toezicht);
- landelijk gezien betreft het een beperkte hoeveelheid middelen. Gemiddeld gaat het om ongeveer 1 à 2 euro per inwoner;
- er zijn wel grote verschillen tussen individuele gemeenten. Dit is met name afhankelijk van eigen keuzes (ten aanzien van wel of geen gebruik maken van deze belasting). Er zijn relatief weinig gemeenten die inkomsten hieruit hebben. Voor gemeenten die er wel voor kiezen kan het inkomstenbedrag daarbij in enkele gevallen oplopen tot meer dan 10 euro. Gemiddeld maken grotere gemeenten er iets meer gebruik van dan kleine gemeenten.

precariobelasting

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- de belasting heeft een regulerende functie, met name in de openbare ruimte (uithangborden,abri's, luifels, terrassen, pijpleidingen, kabels, e.d.);
- de belasting heeft geen taakgerelateerd karakter. De middelen worden vooral als algemeen dekkingsmiddel gebruikt. Wel zijn er perceptiekosten (inclusief handhaving en toezicht);
- landelijk gezien betreft het een beperkte hoeveelheid middelen. Gemiddeld gaat het om ongeveer 4 à 5 euro per inwoner in de laatste jaren;
- er zijn wel grote verschillen tussen individuele gemeenten. Dit is met name afhankelijk van eigen keuzes (ten aanzien van wel of geen gebruik van deze belasting). Er zijn duidelijk meer gemeenten die hiervan gebruik maken dan van de reclamebelasting. Voor gemeenten die er wel voor kiezen kan het inkomsten-

bedrag daarbij in enkele gevallen oplopen tot meerdere tientallen euro's per inwoner. Gemiddeld maken grotere gemeenten er meer gebruik van dan kleine gemeenten. Opvallend is dat er met name in een aantal regio's (o.a. enkele stedelijke agglomeraties) intensief gebruik wordt gemaakt van deze lokale belasting. Bij de hogere baten gaat het vooral om een heffing op kabels/leidingen van nutsbedrijven, zonder dat daar direct aanwijsbare lasten tegenover staan. Daarbij lijkt er op dat buurgemeenten vergelijkbare keuzes maken om een dergelijke heffing in te voeren. Elders in het land zijn er ook individuele gemeenten die er gebruik van maken.

Per saldo lijken reclame- en precariobelasting mee te kunnen worden genomen bij een algemene normering van de OEM als dekkingsmiddel, maar verdient met name de hoge precarioheffing op kabels/leidingen van nutsbedrijven de aandacht (welk niveau wordt als acceptabel beschouwd om mee te worden genomen in een normering).

forensenbelasting

Via deze belasting worden met name tweede woningen of recreatiewoningen belast, wanneer deze voor meer dan 90 dagen door natuurlijke personen kunnen (niet hoeven te) worden gebruikt. De argumentatie erachter is dat deze bewoners wel kosten meebrengen voor de gemeente, maar in het gemeentefonds niet meetellen als ingezetene (inwoner).

De belangrijkste reden hierachter is in feite een compensatie voor gemiste inkomsten uit het gemeentefonds, omdat de betreffende perso(o)n(en) in andere gemeenten meetellen als inwoner, omdat ze daar zijn ingeschreven in het bevolkingsregister.

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- deze belasting vervult een zekere bufferfunctie;
- vergelijkbaar aan de werking van de toeristenbelasting is er daarbij sprake van een bepaald taakgerelateerd karakter om extra kosten van personen te dekken, die wel gebruik (kunnen) maken van voorzieningen in de gemeente waar ze een deel van het jaar verblijven (met name in de sfeer van kunst en ontspanning en groen), maar niet meetellen voor het gemeentefonds als inwoner;
- landelijk betreft het gemiddeld een bedrag van circa 1,7 euro per inwoner;
- tussen (typen) gemeenten kan een groot verschil optreden. Relatief een beperkt deel van de gemeenten hanteert een dergelijke belasting. Echter voor sommige individuele gemeenten kunnen de te innen bedragen wel oplopen tot meerdere tientallen euro's per inwoner en tot meer dan 100 euro op enkele waddeneilanden. Het betreft logischerwijs dan overwegend gemeenten met veel verblijfsrecreatie (2^e huizen, recreatiewoningen e.d.).

Per saldo kan de vraag worden gesteld of het wel voor de hand ligt om deze belasting zonder meer in de sfeer van een algemene normering van de inkomsten uit OEM-ex onder te brengen. De inkomsten vormen een gericht instrument om extra kosten te dekken daar waar ze ook optreden. Dit is een vergelijkbare situatie als bij de toeristenbelasting.

Daarbij kan er aandacht worden gevraagd voor de samenloop van meerdere lokale belastingen in met name toeristische gemeenten met een vergelijkbare bufferfunctie. Bij een deel van de gemeenten komen zowel substantiële inkomsten uit toeristenbelasting voor als uit forensenbelasting (zie nadere verdieping in vervolg van dit hoofdstuk).

4.2.3 Inkomsten uit financiering/vermogen/beleggingen

Bij de inkomsten uit financiering/vermogen/beleggingen gaat het om baten van nutsbedrijven, deelnemingen/beleggingen en rentelasten en -baten van vermogensbeheer/financiering. In de afgelopen periode zijn de netto baten hieruit relatief sterk opgelopen (zie tabel 4 in hoofdstuk 3).

De netto baten hebben het karakter van een algemeen dekkingsmiddel (er is geen taakgebonden relatie met bepaalde prestaties van de gemeente). Tussen individuele gemeenten kan het om zeer uiteenlopende bedragen gaan: de netto baten variëren in 2010 van zeer geringe bedragen (soms zelfs netto lasten) per inwoner tot enkele honderden euro's per inwoner⁹. Gemiddeld is er tussen de inwonergroottesprake van een redelijk gelijk totaalniveau per inwoner.

resultante historie

In algemene zin is de vorming van de vermogenspositie en de financieringskeuze van gemeenten en de daarmee gepaard gaande netto baten de resultante van een veelheid van beslissingen in het verleden, waarbij ook keuzes ten aanzien van een ruimer of krapper lokaal voorzieningenniveau een rol kunnen hebben gespeeld. Dit betekent dat er voor het totaal weinig houvast is om tot specifieke objectieveerbare achtergronden van de eigen inkomsten voor dit onderdeel van de OEM-ex te kunnen komen.

inkomsten uit nutsbedrijven

Een bijzonder onderdeel wordt gevormd door de betekenis van inkomsten uit nutsbedrijven. In algemene zin is er sprake van substantiële inkomsten in de afgelopen periode, niet alleen uit dividenduitkeringen, maar vooral ook uit het verkopen van aandelen van enkele grote energiebedrijven.

De betekenis hiervan is overigens niet direct uit de boekingen van de netto baten te destilleren. Sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld al eerder aandelen in nutsbedrijven verkocht, andere pas recent en weer andere gemeenten hebben deze nog steeds in bezit. Daardoor verschilt dan - afhankelijk van de achtergrond - het inkomstenbedrag op de verschillende functies (ofwel op functie 330 ofwel op de functies in hoofdstuk 9). De ene gemeente ontvangt nog dividend uit het aandelenbezit; een andere heeft dit omgezet in reserves en ontvangt rente inkomsten; een derde gemeente heeft (een deel van) de inkomsten gebruikt om bepaalde voorzieningen te financieren.

Deze achtergronden maken het niet erg zinvol om naar de inkomsten op bijvoorbeeld functie 330 te kijken om uitspraken te doen over de omvang/betekenis van dit onderdeel binnen de OEM-ex. Bovendien is er in de onderzoeksjaren sprake van een duidelijke vertekening als gevolg van éénmalige grote inkomsten uit de verkooptransacties van aandelen nutsbedrijven. Zo is bijvoorbeeld de omvang van de netto baten in de rekeningen 2009 substantieel groter (tot meer dan 1000 euro per inwoner voor individuele gemeenten). Deze bedragen hoeven overigens niet altijd parallel te lopen met de werkelijke ontvangsten. Rond de recente verkoop van nutsbedrijven is vanuit BBV geadviseerd om de hele verkoop in 2009 te boeken, ook al kunnen de feitelijke baten over meer jaren relevant zijn. Nog los van de vraag of gemeenten dit ook altijd daadwerkelijk zo geboekt hebben, betekent dit dat er door de substantiële bedragen die er met de verkoop van aandelen nutsbedrijven gemoeid zijn, in de onderzoeksperiode lastig een helder beeld van de werkelijke structurele OEM-ex-(potentie) is te krijgen. In de rekeningen 2009 komen veel hogere OEM-ex-niveaus voor dan in de rekening 2008 en begroting 2010. Onduidelijk is in hoeverre de structurele verdien capaciteit van de verkoop in 2009 al in de begrotingen 2010 tot uiting komen.

9. In de rekening 2009 gaat het bij sommige gemeenten in verband met de verkoop van aandelen nutsbedrijven om nog veel hogere (eenmalige) bedragen.

verkenning mogelijke betekenis verkopen aandelen nutsbedrijven

Om toch een indruk te kunnen geven van de betekenis van de verkoop van aandelen nutsbedrijven, waarmee gemeenten die dergelijke aandelen (nog) in bezit hadden forse opbrengsten hebben gerealiseerd, is er een afzonderlijke verkenning verricht.

Met behulp van informatie uit vragenlijsten en openbare bronnen is voor een aantal gemeenten in kaart gebracht om welke omvang van verkoopbedragen het kan gaan. Deze geïnventariseerde bedragen, met name rond de verkoop van Essent en Nuon, laten zien dat het niet alleen incidenteel om zeer substantiële bedragen gaat, maar ook dat de structurele 'verdien capaciteit' die er mee kan samenhangen tussen gemeenten duidelijk kan verschillen. Wanneer wordt verondersteld dat jaarlijks gemiddeld 4% rente kan worden verkregen op het initiële verkoopbedrag, dan kan dit voor bepaalde individuele gemeenten oplopen tot bedragen in de orde van grootte van 80 tot 90 euro per inwoner, terwijl gemeenten dergelijke aandelen niet bezaten of al veel eerder hadden verkocht, geen of veel geringere structurele inkomstencapaciteit op grond hiervan hebben.

Overigens dient te worden opgemerkt dat er ook aandelen van andere nutsbedrijven relevant zijn c.q. dat nog niet alle aandelen uit nuts-/energiebedrijven door gemeenten zijn verkocht, waardoor ook nog geen structureel beeld relevant is.

Per saldo kan er worden opgemerkt dat er enerzijds wel duidelijk potentieverschillen in structurele verdien capaciteit tussen gemeenten lijken op te treden als gevolg van de verkoop van aandelen nutsbedrijven, maar dat anderzijds de situatie wel afwijkt van die bij de provincies (in de nieuwe verdeling van het provinciefonds is een vereveningscomponent hiervoor opgenomen). De relatieve omvang van de structurele inkomsten ten opzichte van de totale uitkering uit het gemeentefonds is bij gemeenten kleiner dan bij provincies (bij gemeenten gaat het in de verkenning maximaal om percentages onder de 8% à 9% van de AU, bij sommige provincies ging het om veel hogere percentages) en is het minder eenvoudig om voor alle individuele gemeenten vanuit historisch verschillende gedragslijnen (welke nutsbedrijven tellen wel of niet mee; zijn er bepaalde extra uitgaven aan (ontwikkel-)taken mee gefinancierd; zijn de aandelen al eerder in het verleden verkocht of niet) objectief vast te stellen om welke inkomstencapaciteit het precies gaat.

4.2.4 Parkeerbelasting

In aanvulling op de betekenis van de onderdelen uit de huidige OEM, is in het onderzoek ook aandacht gevraagd voor de toenemende inkomsten uit parkeerbelasting (een onderdeel van het cluster Wegen en Water).

Waar heffingen niet meer dan kostendekkend mogen zijn, geldt dit niet voor belastingen. De inkomsten uit parkeerbelasting van gemeenten zijn in de afgelopen periode duidelijk toegenomen. Bij de eerste ijking van het cluster Wegen en Water, die aan de huidige verdeling van het cluster ten grondslag ligt, ging het gemiddeld om enkele euro's per inwoner in Nederland. Momenteel gaat het om enkele tientallen euro's per inwoner.

Daarbij is de vraag in hoeverre de (extra) inkomsten uit parkeren inmiddels ook een bepaalde OEM-ex-functie vervullen. Hierop wordt in het vervolg nader ingegaan. De parkeerbelasting maakt ook onderdeel uit van de verkenningen van de inkomstenbronnen van toeristische gemeenten (zie volgende paragraaf).

4.3 Vergelijking netto baten OEM-ex en OZB met ijkpunten gemeentefonds

Tegen de achtergrond van de snel gestegen netto baten in de afgelopen periode kan een beeld worden getoond voor de situatie in 2010, waarin de netto baten volgens de begrotingen (Iv3) wordt vergeleken met de uitkomsten van de ijkpunten.

In onderstaande tabel is de volgende informatie opgenomen:

- kolom 1: er is een aantal groepen gemeenten onderscheiden. Dit betreft een aantal groepen van gemeenten met een verschillend inwonertal;
- kolom 2: voor deze groepen gemeenten is vervolgens de gemiddelde score weergegeven van het normatieve ijkpunt waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden voor het cluster OEM, uitgedrukt in een gemiddeld bedrag in euro's per inwoner;
- kolom 3: voor de onderscheiden groepen gemeenten is weergegeven welke bedragen aan netto lasten (baten) er volgens de relevante Iv3 functies in de begrotingen 2010 zijn opgenomen voor de OEM-ex (in euro's per inwoner). Tussen haakjes is dit bedrag uitgedrukt in een percentage ten opzichte van de totale omvang van de algemene uitkering van het gemeentefonds (inclusief IU's/DU's);
- kolom 4: hierin is het verschil weergegeven tussen kolom 2 en 3. Het verschil geeft aan in welke mate de score van het ijkpunt afwijkt van de feitelijke netto lasten volgens Iv3 in 2010;

Tabel 6. Taakgebied OEM: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottegroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto uitgaven Iv3 (begrotingen 2010) voor OEM-ex, alsmede het verschil tussen ijkpunt en de netto lasten OEM-ex (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidige ijkpuntscore OEM per inwoner</i>	<i>feitelijke netto lasten per inwoner OEM-ex (en als % van totale AU)</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten OEM-ex</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-/- 41	- 88 (9,9%)	47
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-/- 41	- 90 (10,0%)	49
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-/- 46	- 96 (8,9%)	50
<i>>100.000 inwoners</i>	-/- 48	- 94 (8,1%)	46
<i>totaal Nederland (excl. G4)</i>	-/- 44	- 92 (9,3%)	48

toelichting tabel

Uit de tabel is op te maken dat voor alle onderscheiden groepen gemeenten de gemiddelde ijkpuntscore OEM substantieel lager ligt dan de feitelijke netto baten (negatieve netto lasten) aan OEM-ex.

Er is sprake van een beeld waarin het netto batenniveau voor alle groottegroepen sprake globaal genomen tweemaal zo hoog ligt als het huidige ijkpunt.

De achterliggende patronen op de onderdelen binnen de OEM-ex worden in paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk toegelicht.

OZB

Voor de OZB is in onderstaande tabel een vergelijkbare opstelling gemaakt.

Tabel 7. Taakgebied OZB: gemiddelde ijkpuntscore inwonergroottesgroepen (excl. G4), de gemiddelde feitelijke netto uitgaven lv3 (begrotingen 2010), alsmede het verschil tussen ijkpunt en netto lasten (bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>huidige ijkpuntscore per inwoner</i>	<i>feitelijke netto lasten per inwoner totaal</i>	<i>verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-/- 139	-/- 154	15
<i>20.000- 50.000 inwoners</i>	-/- 139	-/- 156	17
<i>50.000-100.000 inwoners</i>	-/- 138	-/- 183	45
<i>>100.000 inwoners</i>	-/- 144	-/- 231	87
<i>totaal Nederland (excl. G4)</i>	-/- 140	-/- 178	38

toelichting tabel

Uit de tabel is op te maken dat voor alle onderscheiden groepen gemeenten de gemiddelde ijkpuntscore lager ligt dan de feitelijke netto baten (negatieve netto lasten) aan OZB. Het verschil loopt op met de inwonergroottesklassen. Bij de grootste gemeenten is er gemiddeld genomen sprake van een substantieel groter verschil ten opzichte van de gemeentefondsnorm dan bij kleinere gemeenten¹⁰.

4.4 Verbreding analyses inkomstenpatronen OZB in samenhang met OEM-ex en toeristenbelasting

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de analyse van de inkomstenpatronen bij OZB in een breder kader van de algemene eigen inkomsten van gemeenten geplaatst. De inkomsten uit OZB kunnen in principe onder invloed staan van de omvang van de uitgaven of van de overige algemene eigen inkomsten: wanneer gemeenten relatief veel inkomsten uit OEM of toeristenbelasting kunnen genereren, zou dit van invloed kunnen zijn op het beroep dat ze op de OZB moeten doen om hun algemene uitgaven te kunnen bekostigen.

Tegen deze achtergrond zijn er twee nadere verkenningen gedaan:

- eerst worden de netto baten uit OZB vergeleken met die uit de OEMex (par. 4.3.2);
- daarna volgt er een verdiepende analyse naar de situatie in toeristische gemeenten (par. 4.3.3)

4.4.2 Samenhang inkomsten OZB en OEMex

In het voorgaande is geconstateerd dat zowel bij OEMex als bij OZB de netto baten van gemeenten duidelijk uitstijgen boven de huidige ijkpunten. Daarbij valt op dat de afwijking bij OZB ten opzichte van het ijkpunt duidelijk oploopt bij grotere gemeenten en bij OEMex niet.

Vanuit de bredere samenhang is nader verkend of er een onderlinge relatie is te zien tussen afwijkingen bij OEM en OZB. Hier is nader op ingezoomd door de gemeenten te groeperen al naar gelang hun afwijking bij OZB. Het betreft een indeling in de volgende groepen:

10. Daarbij moet worden opgemerkt dat een (beperkt) deel hiervan bij met name de grootste gemeenten kan samenhangen met componenten uit de sfeer van reinigings- en rioolrecht (minimaal circa 10 euro per inwoner).

- gemeenten die relatief lage feitelijke netto baten uit OZB hebben ten opzichte van het ijkpunt;
- gemeenten die een matige afwijking van hun feitelijke netto baten OZB hebben ten opzichte van hun ijkpunt;
- gemeenten die relatief hoge feitelijke netto baten OZB kennen ten opzichte van hun ijkpunt.

Door op deze groepen in te zoomen kan worden gezien in hoeverre een patroon herkenbaar is dat gemeenten met relatief veel OEM juist minder OZB heffen of omgekeerd.

Naast deze indeling wordt in onderstaande tabel ook aandacht besteed aan twee specifieke aandachtsgroepen, te weten krimpgemeenten (alle clusters) en toeristische gemeenten (vooral vanuit OEM/OZB).

Tabel 8. Inkomstenpatronen OZB vergeleken met OEM- ex en toeristenbelasting voor aantal typen gemeenten (excl. G4) en ijkpuntcores (begrotingen 2010 obv lv3) (bedragen in euro's per inwoner)

groepen gemeenten	huidige ijkpunt-score OZB per inwoner	feitelijke netto lasten OZB per inwoner totaal	verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten	huidige ijkpunt-score OEM per inwoner	feitelijke netto lasten per inwoner OEM n.s.	verschil ijkpunt minus feitelijke netto lasten OEM ex
0-20.000 inwoners	-/- 139	-/- 154	15	-/- 41	-/- 88	47
20.000- 50.000 inwoners	-/- 139	-/- 156	17	-/- 41	-/- 90	49
50.000-100.000 inwoners	-/- 138	-/- 183	45	-/- 46	-/- 96	50
>100.000 inwoners	-/- 144	-/- 231	87	-/- 48	-/- 94	46
<i>weinig OZB t.o.v. ijkpunt OZB</i>	-/-144	-/-133	-/-10	-/-42	-/-90	48
<i>matig OZB t.o.v. ijkpunt OZB</i>	-/-138	-/-166	28	-/-43	-/-99	56
<i>veel OZB t.o.v. ijkpunt OZB</i>	-/-137	-/-236	99	-/-46	-/-86	40
<i>krimpgemeenten</i>	-/-129	-/-201	72	-/-45	-/-85	40
<i>toeristische gemeenten</i>	-/-171	-/-173	2	-/-46	-/-140	94
<i>totaal Nederland (excl. G4)</i>	-/- 140	-/- 178	38	-/-44	-/-92	48

toelichting tabel

Uit bovenstaande tabel is op te maken dat:

- de netto baten van OZB en OEM gemiddeld duidelijk hoger liggen dan de ijkpunten (zie regel totaal Nederland excl. G4);
- de afwijking bij OZB ten opzichte van het ijkpunt sterk oploopt met de gemiddelde gemeentegrootte, terwijl dit voor de OEMex veel minder het geval is;
- wanneer wordt ingezoomd op een indeling van gemeenten naar de relatieve hoogte van hun feitelijke OZB baten ten opzichte van de ijkpuntscore OZB, dan zien we dat er een heel groot verschil is in de afwijking ten opzichte van het ijkpunt tussen de laagste en hoogste groep. De gemiddelde afwijking varieert van 10 euro per inwoner lagere OZB baten bij de laagste groep tot 99 euro per inwoner hogere OZB baten bij de hoogste groep: een spreiding van meer dan 100 euro per inwoner. Tegelijkertijd is het verschil bij de OEMex ten opzichte van het ijkpunt tussen deze twee uiterste groepen maar zeer beperkt (minder dan 10 euro gemiddeld). Dit duidt erop dat er slechts in zeer beperkte mate een relatie lijkt te bestaan tussen de hoogte van de OZB inkomsten en de OEM inkomsten. Dit impliceert dat verschillen in

- de OZB niveaus waarschijnlijk veel meer samenhangen met verschillen in patronen op de diverse uitgavenclusters, waaronder ook EZ en grondexploitatie, die bij de uitgavenclusters worden meegenomen;
- bij krimpgemeenten is er geen grote afwijking bij de OEM inkomsten van gemiddeld Nederland. Wel lijkt het OZB niveau wat hoger. Ook hier zullen de patronen bij de uitgavenclusters verder opheldering moeten verschaffen over de achtergronden daarvan;
 - bij toeristische gemeenten valt op dat er veel minder dan gemiddeld sprake is van een afwijking tussen de feitelijke netto baten OZB en hun ijkpuntscore OZB (slechts 2 euro per inwoner tegenover 38 euro per inwoner gemiddeld in Nederland). Tegelijkertijd is hier wel een veel grotere afwijking bij de OEM-ex te zien. Hieronder wordt hier nader op ingegaan.

4.4.3 Nadere verkenning toeristische gemeenten

toeristenbelasting

Inkomsten uit toeristenbelasting zitten niet in de OEM-ex maar zijn bij de eerste ijkking van het gemeentefonds in de jaren '90 voor de helft als algemeen dekkingsmiddel gezien voor extra uitgaven van toeristische gemeenten aan het cluster Wegen en Water en voor de andere helft bij de overige clusters.

Deze lokale belasting kan als volgt worden getypeerd:

- deze belasting kent onder andere een bufferfunctie;
- de inkomsten uit toeristenbelasting kennen in de praktijk een 'taakgerelateerd' karakter vanuit een brede invalshoek. Het betreft namelijk een heffing op verblijfsrecreanten die ook gebruik maken van extra voorzieningen/kosten die voor hen in stand worden gehouden/gemaakt. De gebruikers worden in feite aangeslagen voor de meerkosten;
- de gemiddelde omvang van de toeristenbelasting bedraagt landelijk gezien circa 7 euro per inwoner (excl. G4). Dit bedrag is in achterliggende periode duidelijk toegenomen. Zo'n 15 jaar geleden, ten tijde van de ijkking van het huidige cluster Wegen en Water, betrof het landelijk gezien nog hooguit enkele euro's per inwoner (circa 3 euro per inwoner in 1995). Tegen deze achtergrond is het logisch om de destijds gekozen benadering om 50% bij het cluster Wegen en Water te betrekken en het onderzoek nader te bezien, mede tegen het licht van de ontwikkeling van de inkomsten uit parkeertarieven;
- tussen individuele gemeenten is er sprake van een zeer grote spreiding. De omvang kan uiteenlopen van 0 euro per inwoner (gemeenten die deze belasting niet heffen) oplopend tot meerdere tientallen euro's of zelfs meerdere honderden euro's voor zeer toeristische gemeenten. Dit geeft aan dat deze belasting vooral een relatie kent met extra voorzieningen/kosten in verband met toerisme.

Vanuit de bufferfunctie lijkt het niet voor de hand te liggen om deze belasting zonder meer in de sfeer van een algemene normering van de inkomsten uit OEM-ex onder te brengen. De inkomsten vormen een gericht instrument om extra kosten te dekken daar waar ze ook optreden.

Wel valt op dat veel gemeenten met substantiële inkomsten uit toeristenbelasting ook forensenbelasting heffen. In het onderstaande wordt een beeld hiervan geschetst.

samenloop forensenbelasting en toeristenbelasting bij toeristische gemeenten

Bij toeristische gemeenten¹¹ valt op dat ze wel duidelijk meer dan gemiddeld OEM-ex baten hebben en gemiddeld minder extra OZB heffen ten opzichte van gemiddeld Nederland.

11. Gemeenten met minimaal 50 euro per inwoner aan inkomsten uit toeristenbelasting/forensenbelasting. Het betreft vooral gemeenten zoals de Waddeneilanden, een aantal kustgemeenten (bekende badplaatsen), Zeeuwse, Zuid-Limburgse en Friese toeristische gemeenten.

In onderstaande tabel wordt nader gezien op welke onderdelen er bij toeristische gemeenten sprake is van hoge netto baten binnen OEM-ex ten opzichte van de gemiddelde situatie in Nederland. In de tabel is eveneens opgenomen welk bedrag er uit de toeristenbelasting in de begrotingen 2010 is opgenomen.

Tabel 9. Inkomsten uit een aantal lokale belastingen binnen het taakgebied OEM-ex en uit toeristenbelasting (buiten OEM-ex). Gemiddelde netto baten gemeenten op basis van lv3 (excl. G4) (begrotingen 2010; bedragen in euro's per inwoner)

<i>groepen gemeenten</i>	<i>forensenbelasting</i>	<i>overige lokale belastingen (excl. OZB)</i>	<i>financiering/vermogen/beleggingen</i>	<i>totaal binnen OEM-ex</i>	<i>toeristenbelasting (buiten OEM-ex)</i>
<i>toeristische gemeenten</i>	-33	-11	-96	-140	-101
<i>totaal Ned. (excl. G4)</i>	-2	-7	-83	-92	-7

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat:

- de toeristische gemeenten op elk OEM-onderdeel uit de tabel meer baten hebben dan gemiddeld in Nederland. Het grootste verschil is te zien bij de inkomsten uit forensenbelasting;
- daarnaast hebben de toeristische gemeenten gemiddeld zeer omvangrijke inkomsten uit toeristenbelasting.

Bovenstaande beelden geven aanleiding om aandacht te vragen voor de mogelijke samenloop tussen inkomsten uit forensenbelasting en toeristenbelasting enerzijds (vooral belastingen aan niet-inwoners) versus het niveau van de inkomsten uit OZB anderzijds (voor eigen inwoners/bedrijven). Een relatief laag gemiddeld niveau OZB gaat gepaard met relatief hoge lasten uit beide lokale belastingen.

Dit is overigens niet voor alle individuele toeristische gemeenten het geval. Er zijn ook toeristische gemeenten met hogere OZB lasten ten opzichte van hun eigen ijkpuntscore.

Mogelijk is er bij (een deel van de) toeristische gemeenten nog een relatie met inkomsten uit parkeren (onder andere kustgemeenten). Hierop wordt verder ingegaan bij het cluster Wegen/Water.

Als mogelijk aandachtspunt bij toeristische gemeenten kan worden geformuleerd dat er op grond van verschillende specifieke belastingen met een bufferfunctie (toeristenbelasting/forensenbelasting) de mogelijkheid bestaat om allerlei lasten te dekken, die bij andere gemeenten uit de overige lokale belastingen moeten worden gedekt.

4.5 Relatie met signalen rond weerstandsvermogen

Tegen de achtergrond van de toenemende netto baten uit OZB en OEM-ex is ook aandacht gevraagd voor mogelijke signalen uit het POR-onderzoek rond het weerstandsvermogen van gemeenten.

Besluit begroting en verantwoording (BBV)

In de begroting van een gemeente dient een paragraaf over het weerstandsvermogen te worden opgenomen (art. 9 BBV). De paragraaf weerstandsvermogen geeft aan hoe robuust de begroting is. Door aandacht voor

het weerstandsvermogen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigen. Het weerstandsvermogen kan betrekking hebben op het begrotingsjaar zelf (statisch weerstandsvermogen genoemd), het kan ook betrekking hebben op de consequenties voor meerdere begrotingsjaren (dynamisch weerstandsvermogen genoemd) in geval van een financiële tegenvaller.

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's van de gemeente.

weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt of kan beschikken om niet begrote kosten die onverwachts en substantieel zijn te dekken. Het gaat om die elementen waarmee tegenvallers eventueel bekostigd kunnen worden zoals:

- de algemene reserve, vrij beschikbare bestemmingsreserves en stille reserves (de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd, doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen);
- bezuinigings-/ombuigingsmogelijkheden;
- onbenutte belastingcapaciteit (OZB, riolrechten, afvalstoffenheffing).

risico's

De risico's relevant voor het weerstandsvermogen zijn die risico's die niet anderszins zijn ondervangen. Voorbeelden van risico's die wel tot de paragraaf weerstandsvermogen horen zijn ondernemersrisico's (of bedrijfsrisico's) en hangen vooral samen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, publiek – private samenwerking (PPS), sociale structuur (bij neergaande conjunctuur) en open-einde regelingen.

norm

Doordat de risico's die gemeenten lopen verschillen, is het niet mogelijk een algemene norm te stellen voor een goede relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Het is aan de gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren over de in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandscapaciteit in relatie tot de risico's.

In de praktijk wordt het weerstandsvermogen beoordeeld aan de hand van de ratio tussen de weerstandscapaciteit en de risico's. Een ratio onder de 1 wordt beoordeeld als onvoldoende/matig, tussen 1 en 2 als (ruim) voldoende en hoger dan 2 als uitstekend.

verkenningen rond dit thema

Behalve de toename in de omvang van de algemene eigen inkomsten van gemeenten is er ook een toename in de vermogenspositie waar te nemen. Wanneer we het totaal van de algemene reserves, bestemmingsreserves en het resultaat van de rekening in ogenschouw nemen, dan zien we in de periode 2005-2008 een gestage toename van het eigen vermogen van gemeenten (CBS gegevens rekeningen gemeenten¹²):

- 1263 euro per inwoner in 2005;
- 1310 euro per inwoner in 2006;
- 1391 euro per inwoner in 2007;
- 1387 euro per inwoner in 2008;
- 1648 euro per inwoner in 2009.

Voor 2009 (en naar verwachting ook 2010 e.v.) kan worden opgemerkt dat er sprake is van het beschikbaar komen van substantiële bedragen aan extra inkomsten uit de verkopen van nutsbedrijven, die ook van invloed zijn op de omvang van de (algemene) reserves van gemeenten.

12. Gegevens 2009 betreffen nog een voorlopige stand.

risico's

Hoewel het voor gemeenten lastig is om hun risico's goed in te schatten, ligt het voor de hand dat met de omslag in economische conjunctuur er eerder sprake zal zijn van meer dan van minder risico's.

In het lopende onderzoek wordt er door gemeenten regelmatig gewezen op een tweetal toenemende risico's met potentieel een substantiële betekenis in 2011 en in de komende jaren:

- tegenvallende/negatieve resultaten in de sfeer van de grondexploitaties;
- tegenvallers/tekorten vanuit de werking van de specifieke uitkering WWB .

5 Belangrijkste bevindingen eerste fase OEM-ex/OZB

Als hoofdconclusie van de eerste fase kan worden geformuleerd dat de huidige gemiddelde niveaus van OZB en OEM-ex¹³ niet aansluiten op de huidige verdeling, zowel naar volume als naar verdeling over typen gemeenten.

De belangrijkste bevindingen/achtergronden hierbij vanuit de analyses in de eerste fase luiden:

- zowel de netto baten bij OEM-ex als bij OZB liggen gemiddeld substantieel boven de huidige ijkpunten OEM en OZB;
- tussen inwonergroottesgroepen varieert het gemiddelde netto batenniveau bij OEM-ex volgens de begrotingen 2010 relatief niet erg veel en ligt het niveau ruwweg tweemaal zo hoog als de huidige ijkpuntformule OEM;
- bij de OZB loopt het verschil met het huidige ijkpunt gemiddeld sterk op tussen de inwonergroottesgroepen. Grotere gemeenten, c.q. gemeenten met een sterkere centrumfunctie heffen gemiddeld veel meer extra OZB boven het ijkpunt dan kleinere gemeenten;
- uit een nadere analyse blijkt er slechts een beperkte relatie te zijn tussen de gemiddelde patronen van gemeenten die veel/weinig extra OZB heffen met het niveau van de baten uit OEM-ex. Op hoofdlijnen zijn de verschillen in OZB niveau slechts in zeer beperkte mate te herleiden tot verschillen in het OEM-ex niveau;
- het niveau van de baten uit OEM-ex lijkt nog niet uitgekristalliseerd in verband met de hoge inkomsten uit de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven. Een goed beeld hierover is nog niet te verkrijgen. In de rekeningen 2009 worden substantieel hogere inkomsten aangetroffen door de eenmalige verkoopbedragen uit nutsbedrijven. De structurele effecten hiervan op de netto baten bij OEM zijn in de begrotingen nog niet altijd uitgekristalliseerd;
- uit een verkenning rond de mogelijke structurele impact van de verkoop van aandelen uit nutsbedrijven blijkt dat er grote verschillen tussen individuele gemeenten kunnen optreden: voor bepaalde individuele gemeenten kan het structurele bedrag oplopen tot 80 à 90 euro per inwoner, terwijl gemeenten dergelijke aandelen niet bezaten of al veel eerder hadden verkocht, geen of veel geringere structurele inkomsten capaciteit op grond hiervan hebben.

Per saldo kan er worden opgemerkt dat er enerzijds wel duidelijk potentieverschillen in structurele verdiencapaciteit tussen gemeenten lijken op te treden als gevolg van de verkoop van aandelen nutsbedrijven, maar dat anderzijds de situatie wel afwijkt van die bij de provincies (in de nieuwe verdeling van het provinciefonds is een vereveningscomponent hiervoor opgenomen). De relatieve omvang van de structurele inkomsten ten opzichte van de totale uitkering uit het gemeentefonds is bij gemeenten kleiner dan bij provincies (bij gemeenten gaat het in de verkenning maximaal om percentages onder de 8% à 9% van de

13. Bij het cluster OEM is er op onderdelen aandacht vereist voor de relatie met uitgavenijkpunten (o.a. EZ en grondexploitatie). Hiervoor wordt verwezen naar de rapportages over de betreffende uitgavenclusters.

AU, bij sommige provincies ging het om veel hogere percentages) en is het minder eenvoudig om voor alle individuele gemeenten vanuit historisch verschillende gedragslijnen (welke nutsbedrijven tellen wel of niet mee?; zijn er bepaalde extra uitgaven aan (ontwikkel-)taken mee gefinancierd?; zijn de aandelen al eerder in het verleden verkocht of niet?) objectief vast te stellen om welke inkomstencapaciteit het precies gaat.

Ten aanzien van de verschillende overige belastingen binnen de OEM-ex zijn de volgende bevindingen relevant:

- roerende woonruimtebelasting: deze lijkt algemeen mee te kunnen worden genomen bij een normering van de OEM-ex, met in materiële zin een minimale betekenis;
- baatbelasting: vanuit de relatie met specifieke voorzieningen ligt het niet direct voor de hand om deze belasting als algemeen dekkingsmiddel algemeen mee te nemen in een normering van de OEM-ex. De betekenis hiervan is echter zeer gering vanwege de geringe omvang. Overigens wordt de reikwijdte van deze belasting ook steeds beperkter (bijvoorbeeld in verband met het vervallen van de mogelijkheid voor het toepassen bij herinrichting) en de beschikbaarheid van alternatieven;
- hondenbelasting: per saldo lijkt dit onderdeel goed te kunnen worden meegenomen als algemeen dekkingsmiddel binnen het cluster OEM-ex;
- reclamebelasting/precariobelasting: per saldo lijken reclame- en precariobelasting mee te kunnen worden genomen bij een algemene normering van de OEM als dekkingsmiddel, maar verdient met name de hoge precarioheffing op kabels/leidingen van nutsbedrijven de aandacht (welk niveau wordt als acceptabel beschouwd om mee te worden genomen in een normering);
- forensenbelasting: per saldo kan de vraag worden gesteld of het wel voor de hand ligt om deze belasting zonder meer in de sfeer van een algemene normering van de inkomsten uit OEM-ex onder te brengen. De inkomsten vormen een gericht instrument om extra kosten te dekken daar waar ze ook optreden. Dit is een vergelijkbare situatie als bij de toeristenbelasting.

Daarbij kan er aandacht worden gevraagd voor de samenloop van meerdere lokale belastingen in met name toeristische gemeenten met een vergelijkbare bufferfunctie. Bij een deel van de gemeenten komen zowel substantiële inkomsten uit toeristenbelasting voor als uit forensenbelasting. Ook een mogelijke relatie met extra parkeerinkomsten van bepaalde (toeristische) gemeenten kan een aandachtspunt vormen (zie cluster Wegen/Water).