
Inkomstenverevening in het gemeentefonds

analyses in het kader van de heroverweging financiële verhoudingen



18813-014
eindrapport

Cebeon, 08-04-2019

I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Methodiek en aanpak onderzoek	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Ontwikkeling beoordelingskader voor inkomstenverevening gemeentefonds	6
2.2.1	Toelichting op uitgangspunten Fvw	6
2.2.2	Samenvattend overzicht van uitgangspunten en keuzes Fvw	9
2.3	Wijze van signalering	10
3	Ontwikkelingen 1997-2017	12
3.1	Huidig beeld beschikbare algemene middelen	12
3.2	Ontwikkelingen onroerende zaakbelasting (OZB)	14
3.3	Ontwikkeling overige eigen middelen (OEM)	18
4	Varianten inkomstenverevening	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Verevening OZB	23
4.3	Verevening OEM	28
5	Slotbeschouwing en aanbevelingen	30
	Bijlagen	35
A	Nadere specificaties eigen middelen	37
A.1.1	Feitelijke opbrengsten OZB	37
A.1.2	Specificatie componenten OEM	38
B	Expertgroep	40

1 Inleiding

aanleiding

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is bezig met een heroverweging van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en medeoverheden.¹ De heroverweging wordt uitgewerkt in vier sporen. Het voorliggende onderzoek valt onder spoor 1 (zie voor nadere toelichting de Kamerbrief Heroverweging financiële verhoudingen²). Zoals in de Kamerbrief wordt aangekondigd zal BZK een integraal herijkingsonderzoek uitvoeren van de algemene uitkering in het gemeentefonds. Binnen het sociaal domein en de overige clusters moet een integrale afweging worden gemaakt van uitgaven en inkomsten. Ter voorbereiding hierop voert BZK een aantal verdiepende studies uit die als input dienen voor dit integrale herijkingsonderzoek.

Onderdeel hiervan is het opnieuw bezien van de verevenende werking van het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De verevening in het gemeentefonds bevat twee componenten: ten eerste worden kostenverschillen tussen gemeenten verevend voor zover die voortvloeien uit fysieke en sociale (structuur)kenmerken van gemeenten en ten tweede worden verschillen in de capaciteit om eigen inkomsten te verwerven verevend. Het uitsluitend verevenen van kosten werd in 1997 niet toereikend gevonden, gezien de verschillen tussen gemeenten om eigen inkomsten te genereren. Sinds de invoering van de Fvw in 1997 is de systematiek om in het gemeentefonds rekening te houden met algemene eigen inkomsten van gemeenten uit onroerende zaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM) niet veranderd.

verschillende partijen vragen aandacht voor huidige systematiek van inkomstenverevening gemeentefonds

In de loop der tijd zijn door verschillende partijen vragen opgeworpen omtrent de wijze waarop de uitgangspunten voor inkomstenverevening binnen de verdeelsystematiek van het gemeentefonds zijn vorm gegeven.

Raad voor de financiële verhoudingen (opgegaan in de Raad voor het Openbaar Bestuur)

De Rfv heeft in zijn adviezen naar aanleiding van het groot onderhoud gemeentefonds³ verschillende kritische opmerkingen gemaakt die van belang zijn voor het onderhavige onderzoek:

- Bij een meer fundamentele herziening dient expliciet de verdeling van de OEM te worden betrokken. De Raad pleit er niet voor om de gehele OEM te herijken, zo dat al mogelijk zou zijn, maar wel om meer en eenduidiger rekening te houden met het feit dat een deel van de overige eigen inkomsten verband houdt met verschillen in uitgaven.
- De Rfv is van oordeel dat eerst de kosten van de verschillende typen gemeenten moet worden vastgesteld en vervolgens kan worden bezien in hoeverre gemeenten tegen landelijk gemiddelde OZB tarieven hun kosten kunnen dekken. Als een minder grote verevening wenselijk wordt geacht dan dient het wettelijke vereveningspercentage te worden aangepast.
- De uitkomst van de huidige verdeling wordt sterk beïnvloed doordat ervoor gekozen is het rekentarief voor de OZB niet aan te passen aan het landelijk gemiddelde. Daarbij merkt de Rfv op dat dit geen technische maar een politieke keuze is.

¹ zie ook motie Veldman/Wolbert (2015) over een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het gemeentefonds en het provinciefonds.

² zie Kamerbrief 6 juli 2018 Heroverweging financiële verhoudingen.

³ zie Rfv Consultatie groot onderhoud gemeentefonds 2015 en 2016 (14 april 2014).

VNG

De VNG heeft in zijn advies naar aanleiding van de consultatie groot onderhoud gemeentefonds de uitgangspunten van BZK grotendeels onderschreven.

Ten aanzien van de OEM merkt de VNG nog op. Het blijkt dat gemeenten anno nu bijna 1,5 miljard euro meer inkomsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB) en uit de zgn. overige eigen middelen (OEM) ontvangen, dan waarmee in de verdeling wordt gerekend. Dit betekent dat de gemeenten bijna 1,5 miljard meer bestedingsruimte hebben en dat de verdeling afwijkt van de kostenontwikkeling bij gemeenten. De beheerders van het gemeentefonds hebben er voor gekozen om de € 1,5 miljard niet in de verdeling te betrekken. Vastgesteld wordt dat dit geld vooral wordt besteed aan niet-wettelijke taken, aan taken met een grote beleidsvrijheid voor gemeenten, bijvoorbeeld in de sector kunst en cultuur. Zo gezien leiden meer eigen inkomsten tot meer uitgaven/kosten. Wanneer in de verdeling deze verschillen worden gladgestreken, zal een herverdeling optreden van gemeenten met een lage OEM naar gemeenten met een hoge OEM. Op deze manier komt de verdeling in een ongewenste spiraal. Verder is van belang dat de OEM sterk varieert tussen gemeenten en ook binnen gemeenten van jaar op jaar (bijvoorbeeld de opbrengsten uit grondexploitatie en verkoop van aandelen).

Stuurgroep herziening financiële verhoudingen

In 'Rekening houden met verschil: ruimte bieden in de financiële verhoudingen' wordt door stuurgroep herziening financiële verhoudingen voor gepleit om de verevening van de belastingcapaciteit van gemeenten mee te nemen in de heroverweging:

'De mate van verevening van belastingcapaciteit uit OZB nam in de afgelopen 20 jaar af doordat de opbrengst uit de belastingcapaciteit in het verdeelmodel constant gehouden wordt op het niveau uit 1992 (exclusief areaal ontwikkeling en inflatie). Het rekentarieef ontwikkelt dus niet even snel als de feitelijke tarieven. Achterliggende gedachte is dat gemeenten stijgingen van de WOZ-waarde doorgaans teruggeven aan hun inwoners door middel van tariefsverlagingen.'

COELO

Het COELO heeft diverse onderzoeken gedaan naar andere wijzen van verevening van lokale belastingcapaciteit in relatie tot het derde aspiratieniveau dat ten grondslag ligt aan de Fvw.⁴ Een enkele variant ligt dichterbij de huidige systematiek van verevenen (bijvoorbeeld verevening-plus). Deze variant wordt minder aantrekkelijk gevonden omdat hiermee gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de uitkering uit het gemeentefonds.

doel onderzoek en onderzoeksvragen

Tegen deze achtergrond is BZK het voorliggend onderzoek gestart. Dit onderzoek richt zich op de wijze waarop in het huidige systeem de eigen inkomsten worden verevend. Hierover zijn 20 jaar geleden keuzes gemaakt die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en verwerkt in het verdeelsysteem van het gemeentefonds. In het kader van de heroverweging worden deze keuzes nog eens onder de loep genomen, mede in relatie tot (veronderstelde) knelpunten die in dit verband door hierboven genoemde partijen zijn aangedragen. Het onderzoek dient signalen en aandachtspunten op te leveren waarmee in het vervolgtraject rekening kan worden gehouden.⁵

⁴ Zie M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, COELO, Groningen, 2010 en M.A. Allers, *Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten*, COELO, Groningen, 2018.

⁵ Het doel van het onderzoek is in overleg met de expertgroep en de opdrachtgever aangepast. De startnotitie voor deze opdracht richtte zich met name op het in kaart brengen van varianten voor inkomstenverevning. Deze varianten gaven zonder nadere duiding (signaalfunctie) onvoldoende houvast om in het vervolgtraject keuzes te kunnen maken.

Tegen deze achtergrond is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd als leidraad voor het onderzoek:

- welke ontwikkelingen in de capaciteit van gemeenten om eigen inkomsten te genereren en de wijze waarop hiermee in de verdeling rekening wordt gehouden (te weten eigen inkomsten van gemeenten uit onroerende zaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM)) hebben zich de afgelopen 20 jaren voorgedaan?
- bestaat er een samenhang tussen verschillen in (de capaciteit van) gemeenten om eigen inkomsten te genereren en gemeentelijke structuurkenmerken⁶ die zou kunnen wijzen op scheefheden in de verdeling van de algemene uitkering (en een verstoring van de balans tussen de functies van inkomstenverevening)? Zo ja, hoe kan hiermee in een vervolgtraject (herijking 2019) rekening worden gehouden?
- welke mogelijkheden zijn er om ook de inkomsten uit overige eigen middelen (OEM) op een andere wijze bij de inkomstenverevening te betrekken?
- welke alternatieven voor inkomstenverevening maken dat de verdeling in het gemeentefonds ‘dichter in de buurt komt’ van het derde aspiratieniveau van Goedhart (zoals vastgelegd in de Fvw)?

leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de methode van onderzoek. We ontwikkelen een beoordelingskader op basis van de uitgangspunten van de Fvw zoals verwoord in de wet en de memorie van toelichting. Dit leidt tot een aantal keuzes die eventueel heroverwogen zouden kunnen worden. Om te bepalen of heroverweging mogelijk aan de orde is, wordt gebruik gemaakt van de signaalfunctie zoals deze ook wordt toegepast in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR) dat elk jaar met Prinsjesdag naar de Kamer wordt gestuurd. Naast de signaalfunctie voor structuurgroepen, wordt specifiek aandacht besteed aan groei- en krimpgemeenten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ontwikkelingen in de periode 1997-2017. In hoofdstuk 4 worden enkele varianten verkend die aansluiten op de bevindingen van hoofdstuk 3 die mogelijk een rol zouden kunnen spelen in een vervolgtraject. In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op een rij gezet.

⁶ Hierbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor gemeenten die te maken hebben met (economische) groei of krimp (structureel dalende inwonertallen) dan wel gemeenten met een regionale (centrum)functie.

2 Methodiek en aanpak onderzoek

2.1 Inleiding

Centraal doel van het onderzoek is het *signaleren* van *aandachtspunten* ten aanzien van de verevening van inkomsten, waarmee rekening moet worden gehouden in het vervolgtraject van de heroverweging.

Naast de signalen die naar voren zijn gekomen uit eerdere onderzoeken en adviezen (zie hoofdstuk 1), worden signalen met name afgeleid uit en onderbouwd met feitelijke ontwikkelingen die zich de afgelopen 20 jaar hebben voorgedaan met betrekking tot de eigen inkomsten van gemeenten en de wijze waarop daarmee rekening wordt gehouden in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds.

Om deze signalen adequaat te kunnen duiden is een beoordelingskader opgesteld, dat is gebaseerd op de uitgangspunten van de Fvw zoals die zijn vastgelegd in de bijbehorende memorie van toelichting. Dit beoordelingskader wordt beschreven in paragraaf 2.2. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de wijze van signalering nader toegelicht.

2.2 Ontwikkeling beoordelingskader voor inkomstenverevening gemeentefonds

2.2.1 Toelichting op uitgangspunten Fvw

derde aspiratieniveau: gemeentefonds en eigen inkomsten als communicerende vaten

Uit het derde aspiratieniveau volgt dat de gemeentefondsuitkering zodanig over gemeenten moet zijn verdeeld dat zij daarmee – *in aanvulling op hun eigen inkomsten* – in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren. Daarbij waren de overwegingen:

- *als bij de verdeling uitsluitend rekening wordt gehouden met verschillen in kostenstructuur en geen rekening wordt gehouden met verschillen in OZB-waarde kunnen de voorzieningen waarop het normkostenniveau is gebaseerd alleen worden gerealiseerd bij grote verschillen tussen OZB-tarieven;*
- *bij een verdeling waarbij behalve kostenverschillen bovendien de OZB-waarde wordt betrokken kunnen gemeenten de voorzieningen waarop het normkostenniveau is gebaseerd tot stand brengen bij een zelfde tarief (fl. 9,38 per fl. 3000 waarde).⁷*

Dit betekent dat de wetgever ervan uit gaat dat de gemeentefondsuitkering en de (algemene) eigen inkomsten van gemeenten niet los van elkaar kunnen worden beschouwd. Wanneer met de verdeling in het gemeentefonds het derde aspiratieniveau wordt gerealiseerd, kunnen gemeenten zelf kiezen een hoger of lager voorzieningenniveau te realiseren door het verhogen respectievelijk verlagen van hun eigen inkomsten.

⁷ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7 p. 21.

De eigen inkomsten van gemeenten bestaan voor een groot deel uit belastingen en dan met name OZB. In de Fvw wordt een drietal functies van gemeentelijke belastingen onderscheiden:⁸

- het verschaffen van een vrije zoom voor eigen, autonoom beleid ter verbetering van de allocatie;
- het vormen van een buffer voor het opvangen van onverwachte tegenvallers;
- het opvangen van onvolkomenheden in de verdeelsleutel van het gemeentefonds.

Gemeenten zijn niet in dezelfde mate in staat om (OZB) belastinginkomsten te verwerven. De omvang van de belastingcapaciteit wordt in hoge mate bepaald door de waarde van onroerende zaken in gemeenten. De marktwaarde van onroerend goed hangt af met name vraag en aanbod in het economisch verkeer. Met de verevening van verschillen in belastingcapaciteit via de OZB-maatstaf beoogt de wetgever meer recht te doen aan de vrije zoomfunctie van het belastinggebied.⁹

eisen aan de verdeelsystematiek in samenhang bezien

Aan het verdeelstelsel wordt een aantal eisen gesteld zoals verwoord in de memorie van toelichting op de Fvw. Deze eisen hebben betrekking op rechtvaardigheid en flexibiliteit¹⁰:

- een goede kostengeoriënteerde verdeling (derde aspiratieniveau);
- globaliteit (om de gemeentelijke autonomie te waarborgen);
- geen ongewenste prikkels (geen verstoring doelmatige besteding algemene middelen);
- dynamisch (verdeling moet kostenpatronen van gemeenten in de tijd volgen);
- stabiliteit (voldoende mate van budgettaire stabiliteit voor gemeenten).

Met een goede kostengeoriënteerde verdeling tracht men zo goed mogelijk het derde aspiratieniveau te realiseren. Om de gemeentelijke autonomie te waarborgen is er voor gekozen in het verdeelstelsel van het gemeentefonds een zekere mate van globaliteit na te streven. Dit uitgangspunt heeft als keerzijde dat in de verdeling niet met alle kostenfactoren exact rekening kan worden gehouden en enigszins afbreuk wordt gedaan aan het derde aspiratieniveau.¹¹

Een vergelijkbare afweging is gemaakt bij de keus om de WOZ-waarde niet volledig te verevenen (zie verderop in deze paragraaf). Ook hiermee wordt enigszins afbreuk gedaan aan het derde aspiratieniveau om te voldoen aan de eis van het voorkomen van ongewenste prikkels.

verevening OZB-capaciteit en overige eigen middelen (OEM) zijn verschillend vorm gegeven

In het huidige verdeelstelsel wordt bij de verdeling van de algemene uitkering rekening gehouden met verschillen in OZB-capaciteit als belangrijkste indicator voor verschillen in draagkracht. Daarbij is destijds bewust besloten om uitsluitend verschillen in OZB-capaciteit bij de verdeling te betrekken en andere inkomstenbronnen buiten beschouwing te laten.

De reden hiervoor was dat de OZB verreweg de belangrijkste belastingbron van gemeenten is en dat het praktisch niet uitvoerbaar werd geacht om andere algemene eigen inkomsten op vergelijkbare wijze bij de verdeling te betrekken.¹²

Tegen deze achtergrond is er destijds voor gekozen om in het gemeentefonds op andere wijze rekening te houden met inkomsten van gemeenten uit (algemene) overige eigen middelen (OEM). Alhoewel sprake is van substantiële verschillen tussen gemeenten (ook in dynamisch opzicht), is de inkomstenpotentie van

⁸ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.

⁹ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.1.

¹⁰ Daarbij kunnen eisen op gespannen voet met elkaar staan.

¹¹ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.3.

¹² Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.1. Bovendien werd ervan uit gegaan dat de omvang van de OEM voor gemeenten slechts gedeeltelijk beïnvloedbaar is. Daarnaast werd verondersteld dat het mogelijk verevenen van de OEM voor 'zuinige gemeenten' ongunstig kan uitpakken.

gemeenten uit OEM destijds vastgesteld op de feitelijk gemiddelde OEM als percentage van de totale netto lasten. Dit betekent dat uitgavenijkpunten *destijds* met 5,4% zijn verlaagd omdat men ervan uit ging dat alle gemeenten dit deel van hun netto lasten te dekken uit OEM zouden moeten kunnen bekostigen. Opge-merkt wordt dat dit percentage nooit is herzien in het kader van periodiek onderhoud en dat het volume van de inhouding voor OEM in het gemeentefonds niet is aangepast bij taakmutaties.

verevening OZB-capaciteit via vastgestelde rektarieven

Verschillen in OZB-capaciteit tussen gemeenten worden in de verdeling verevend via vaste rektarieven die historisch zijn bepaald en in beginsel niet worden aangepast.¹³ De rektarieven zijn gebaseerd op de gemiddelde tarieven, waarmee het macrobedrag van de inhouding via de OZB in het gemeentefonds destijds exact aansloot bij de feitelijke OZB-inkomsten van alle gemeenten tezamen.

In het gemeentefonds wordt geen rekening gehouden met feitelijke tariefontwikkelingen omdat deze gebaseerd zijn op gemeentelijk beleid.¹⁴

De afgelopen jaren zijn de rektarieven steeds zodanig aangepast dat de waardeinstijging wordt geneutraliseerd door een overeenkomstige daling van het rektarief, waarbij is gecorrigeerd voor areaaluitbreiding en inflatie.¹⁵ Dit betekent dat de OZB-inhouding in het gemeentefonds alleen verandert als gevolg van mutaties in de *omvang* het areaal en niet als gevolg van mutaties in de *waarde* van het areaal.

mate van verevening OZB-capaciteit: differentiatie naar woningen en niet-woningen

Om zo veel mogelijk recht te doen aan het derde aspiratieniveau, was in de oorspronkelijke verdeelvoorstellen uitgegaan van een volledige verevening van de OZB-capaciteit. Bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel werd in dit verband gewezen op mogelijk een veronderstelde negatieve prikkelwerking op het gemeentelijk beleid ten aanzien van bedrijfsvestigingen en gemeentelijke inspanningen die een opwaarts effect op de totale waarde van het onroerende zaken zouden hebben.¹⁶

Om deze reden is uiteindelijk besloten de OZB-capaciteit niet volledig te verevenen en tevens een onderscheid te maken tussen woningen en niet-woningen. Alhoewel ook andere percentages zijn overwogen¹⁷ is uiteindelijk een politiek evenwicht¹⁸ gevonden bij een verevening van 70% van de waarde niet-woningen en 80% van de waarde woningen. Het verschil van 10% hangt samen met de veronderstelling dat gemeenten via de andere verdeelmaatstaven nog onvoldoende worden gecompenseerd voor hun kosten in relatie tot de aanwezigheid van niet-woningen.

Het overige deel (20/30%) wordt via de maatstaf woonruimten ingehouden op de algemene uitkering van gemeenten. Dit was nodig om aan de blijven sluiten bij het macrovolume van de beoogde inhouding. Voor de maatstaf woonruimten is gekozen vanwege een zo neutraal mogelijke verevenende werking.

Daarnaast is destijds overwogen bij de verevening van belastingcapaciteit te differentiëren naar regio's. Vergelijkbare woningen kunnen in verschillende delen van het land verschillende waarden hebben wat leidt tot een verschillende lastendruk voor de eigenaren respectievelijk de gebruikers. Voor gemeenten in de Randstad (relatief hoog waardeniveau) betekent dit, ten opzichte van sommige andere regio's met een laag waardeniveau, een hogere belastingcapaciteit en daardoor een lagere algemene uitkering.

Destijds is overwogen of het mogelijk is voor deze regionale waardeverschillen een correctie aan te brengen in het verdeelstelsel. Hier is echter niet voor gekozen omdat het een subjectief element in de verdeling zou

¹³ In de Fwv wordt alleen bij eventuele veruiming van het eigen belastinggebied van gemeenten een wijziging van het rektarief voorzien, omdat dan beoogd wordt het aandeel van de OZB in de algemene middelen te veranderen. Zie memorie van toelichting Fwv, paragraaf 4.3.

¹⁴ Memorie van toelichting Fwv, paragraaf 4.3.

¹⁵ Zie o.a. circulaire gemeentefonds mei 2000, paragraaf 9.2, mei 2001, paragraaf 7.2 en mei 2005, paragraaf 2.12.

¹⁶ In afwachting van de herijking van een aantal clusters in het fysieke domein is destijds het vereveningspercentage voor niet-woningen vastgesteld op 70%. Dit percentage is nadien nooit meer aangepast.

¹⁷ Zie Rgf-advies omtrent kostenonderzoek fysieke clusters.

¹⁸ Rgf, briefadvies aanpassing verdeelstelsel, 29 oktober 1999.

introduceren. Bovendien treden grote waardeverschillen van vergelijkbare objecten ook binnen regio's en zelfs binnen gemeenten op.¹⁹

2.2.2 Samenvattend overzicht van uitgangspunten en keuzes Fvw

Het huidige stelsel beoogt een evenwicht te vinden tussen enerzijds autonomie van gemeenten en anderzijds realisatie van het derde aspiratieniveau (gelijkheidsbeginsel). Op deze schaal van **autonomie** naar **gelijkheid** zijn vijf keuzes relevant voor de wijze waarop de inkomstenverevening (i.e. verevening van verschillen in inkomstenpotentie van gemeenten) in het systeem van het gemeentefonds is vorm gegeven. Deze keuzes kunnen worden *heroverwogen*, waardoor binnen het verdeelsysteem een nieuwe *balans*²⁰ kan worden gezocht tussen *autonomie* en het *gelijkheidsbeginsel*:

1. **belastinggrondslag**: de WOZ-waarde van onroerende zaken vormt de belastinggrondslag. Met differentiatie naar:
 - a. woningen en niet-woningen;
 - b. 80% van woningen en 70% van niet-woningen;
 - c. omvang areaal.
2. **tarief**: uitgegaan wordt van drie (vastgestelde) tarieven voor woningen eigenaren en niet-woningen eigenaren en gebruikers;
3. **gelijke belastingdruk**: gelijke belastingdruk is vertaald in het rekentarief (dat in de OZB-inhoudingsmaatstaf wordt vermenigvuldigd met de belastinggrondslag). Het rekentarief OZB is afgeleid van het historisch bepaalde landelijk gewogen gemiddelde OZB-tarief uit 1992. Aangezien dit rekentarief – en daarmee de inhouding in het gemeentefonds – alleen wordt aangepast voor mutaties in het areaal en de inflatie (zie eerder), hebben eigen keuzes van gemeenten om met hun OZB-tarieven af te wijken van het rekentarief bewust geen invloed op de hoogte van hun algemene uitkering in het gemeentefonds. *Belangrijke notie is dat mutaties in de waarde van het areaal door de aanpassing van het rekentarief uiteindelijk geen invloed hebben op de inhouding en daarmee de algemene uitkering van gemeenten in het gemeentefonds.*
4. **volume**: via de inhouding op de algemene uitkering worden gemeenten momenteel geacht (macro) circa 2,5 miljard euro te dekken met eigen inkomsten uit de OZB;
5. **overige inkomsten**: overige eigen inkomsten worden niet in de verevening meegenomen maar als percentage van de uitgaven. Momenteel bedraagt de inhouding op de algemene uitkering in verband met veronderstelde inkomsten uit de OEM circa 0,7 miljard euro terwijl de werkelijke inkomsten uit OEM 1,8 miljard bedragen.

Naast deze vijf te heroverwegen keuzes is het wenselijk te kijken naar de werking van het stelsel in de praktijk, tegen de achtergrond van de uitgangspunten en eisen van het verdeelstelsel en beoogde functies van gemeentelijke belastingen.

In de Fvw wordt een drietal functies van gemeentelijke belastingen onderscheiden (zie eerder). Het is mogelijk dat zich de afgelopen jaren ontwikkelingen hebben voorgedaan waardoor de genoemde functies niet meer in balans zijn. Als typen gemeenten eigen inkomsten vooral moeten inzetten om onvolkomenheden in het verdeelstelsel of onverwachte tegenvallers (bijvoorbeeld als gevolg van krimp) op te vangen, dan wordt hun bestedingsautonomie aangetast. De functie om bewust het voorzieningenniveau te verhogen of te verlagen (vrije zoom voor eigen autonoom beleid) komt daarmee mogelijk in het gedrang. Een en ander betekent dat ook gekeken moet worden naar:

¹⁹ Memorie van toelichting Fvw, paragraaf 3.7.3.1

²⁰ Waarbij dient te worden opgemerkt dat ook binnen de huidige systematiek het derde aspiratieniveau niet volledig is doorgevoerd. Bij de totstandkoming van de Fvw is hier op onderdelen (veelal bewust) vanaf geweken.

6. **dynamiek**: ontwikkelingen in de praktijk die een relatie hebben met de uitgangspunten en eisen van het verdeelstelsel en de beoogde functies van gemeentelijke belastingen.

toepassing beoordelingskader in huidig onderzoek

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden worden de *ontwikkelingen in de OZB en OEM* sinds de invoering van de Fvw in beeld gebracht, evenals de *uitkomsten van de verevening* van deze eigen inkomsten in het huidige gemeentefonds (zie verder hoofdstuk 3). De uitkomsten worden nader geduid door een analyse te maken van de huidige uitwerking van de inkomstenverevening in het gemeentefonds in relatie tot:

- hetgeen wordt beoogd met de Fvw (zie paragraaf 2.2.1);
- de opgaven voor centrumgemeenten en de effecten van groei en krimp (zie ook ‘Maak Verschil’ en ‘Rekening houden met verschil’).

2.3 Wijze van signalering

signalering op basis van analyse structuurgroepen

Het derde aspiratieniveau impliceert dat wanneer gemeenten worden gegroepeerd op basis van kostenbepalende structuurkenmerken, de verdeling in het gemeentefonds geen systematische scheefheden te zien mag geven. Met andere woorden: uitkomsten van de verdeling mogen *tussen* structuurgroepen geen duidelijke samenhang vertonen. Wanneer dit namelijk wel het geval is, zou dit kunnen betekenen dat het betreffende structuurkenmerk niet (adequaat) is verdisconteerd in het verdeelsysteem.

Eventuele onvolkomenheden in de verdeling kunnen derhalve worden opgespoord door ontwikkelingen in gemeentelijke uitgaven en inkomsten te analyseren waarbij gemeenten zijn ingedeeld op basis van structuurkenmerken. Deze werkwijze volgt uit de keuzes en uitgangspunten in de Fvw en wordt door BZK (als signaalfunctie) jaarlijks toegepast in het kader van het Periodiek onderhoud gemeentefonds (POR).

structuurgroepen sluiten aan bij Fvw en gekozen aandachtsgebieden (groei en krimp)

In de Fvw wordt de verevening van inkomsten beschouwd als sluitstuk van de verdeling die is gericht op de realisatie van het derde aspiratieniveau. Dit betekent dat eventuele onvolkomenheden in de verdeling tot uiting zullen komen in afwijkende niveaus van eigen inkomsten die bepaalde typen gemeenten realiseren (zie ook paragraaf 3.3).

In 1997 was een belangrijke doelstelling van de Fvw om beter rekening te houden met kostenverschillen die samenhangen met de sociale structuur en de centrumfunctie van gemeenten. In de verdeling tot 1997 (zie Fvw 1984) werd daar geen rekening mee gehouden. Deze structuurkenmerken spelen daarom een belangrijke rol bij het signaleren van onvolkomenheden in de verdeling die tot uiting komen in de eigen inkomsten van gemeenten. Daarnaast is vanuit verschillende trajecten (zie Rekening houden met verschil) aandacht gevraagd voor de positie van groei- en krimpgemeenten.

Tegen deze achtergrond worden in het onderhavige onderzoek zowel ontwikkelingen van de OZB en OEM als de uitkomsten van de inkomstenverevening steeds gepresenteerd voor een aantal structuurgroepen op basis van de gemeentelijke indeling 2017. Door voor alle jaren de gemeentelijke indeling van 2017 te hanteren wordt de vergelijkbaarheid van structuurgroepen gewaarborgd. Naast een indeling van alle gemeenten naar inwonersomvang gaat het om de volgende structuurgroepen²¹ van gemeenten:

- gemeenten ingedeeld naar sociale structuur;²²
- gemeenten ingedeeld naar centrumfunctie;²³
- het gemiddelde voor de gemeenten tezamen;
- de laagste en hoogste scores van individuele gemeenten;
- enkele groepen van 40 gemeenten, ingedeeld op basis van de volgende structuurkenmerken:
 - centrumgemeenten²⁴;
 - randgemeenten²⁵;
 - groeigemeenten²⁶;
 - krimpgemeenten²⁷.

²¹ De gemeenten zijn zodanig gegroepeerd dat in elke groep ongeveer evenveel inwoners vertegenwoordigd zijn. Daarbij zijn de G4 en de Waddengemeenten steeds buiten beschouwing gebleven. Het blijkt dat de verschillen tussen structuurgroepen vaak groter zijn dan de verschillen binnen een groep. Indien relevant wordt dit in hoofdstuk 3 en 4 benoemd. Uiteindelijk gaat het bij het vergelijken van groepen niet zo zeer om de vraag of deze significant van elkaar verschillen maar of er bepaalde patronen (stijgen/dalen/u-vorm tussen groepen) zichtbaar zijn die zouden kunnen duiden op onvolkomenheden in de verdeling.

²² Op basis van het aantal inwoners met een uitkering als percentage van het totale inwonertal van gemeenten.

²³ Op basis van het regionale klantenpotentieel in relatie tot het eigen inwonertal van gemeenten.

²⁴ Dit zijn gemeenten met het grootste regionale klantenpotentieel ten opzichte van hun inwonertal.

²⁵ Dit zijn gemeenten met het kleinste lokale klantenpotentieel ten opzichte van hun inwonertal.

²⁶ Dit zijn gemeenten waar het aantal woonruimten de afgelopen 20 jaar het sterkst is toegenomen.

²⁷ Dit zijn gemeenten waar het aantal inwoners de afgelopen 20 jaar het sterkst is afgenomen.

3 Ontwikkelingen 1997-2017

3.1 Huidig beeld beschikbare algemene middelen

verschillen in feitelijke OZB als indicatie voor scheefheden verdeling gemeentefonds

Eén van de functies van gemeentelijke belastingen is het opvangen van onvolkomenheden in de verdeelsleutel van het gemeentefonds (zie paragraaf 2.2.1). Dit impliceert dat verschillen in feitelijke OZB-inkomsten tussen typen gemeenten een indicatie kunnen zijn van scheefheden in de verdeling (functie 3), waarbij wordt aangenomen dat de effecten van de eerste twee functies binnen typen willekeurig over gemeenten verdeeld zijn.

Wanneer in de verdeling van het gemeentefonds het derde aspiratieniveau wordt gerealiseerd, betekent dit dat alle typen gemeenten via het gemeentefonds voldoende middelen beschikbaar krijgen om hun taken adequaat (gemiddeld efficiënt) uit te kunnen voeren. In lijn met de Fvw is het uitgangspunt van het onderzoek dat de mate waarin dit wordt gerealiseerd, kan worden afgeleid uit het relatieve niveau van de feitelijke inkomsten uit OZB (en OEM) dat gemeenten genereren.²⁸ Wanneer gemeenten immers te weinig middelen via het gemeentefonds ontvangen, zullen zij aanvullende middelen proberen te genereren via extra OZB-inkomsten, mede afhankelijk van de beschikbare OEM.

overzichtstabel huidige samenstelling beschikbare algemene middelen

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de totale beschikbare algemene middelen voor typen gemeenten in 2017. Daarbij worden de volgende componenten onderscheiden:

- kolom 1: de beschikbare middelen op basis van de uitgavenijpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds;
- kolom 2: de inhouding in het gemeentefonds in verband met inkomsten uit OEM;
- kolom 3: de inhouding in het gemeentefonds in verband met inkomsten uit OZB;
- kolom 4: de algemene uitkering in het gemeentefonds (som kolommen 1 t/m 3);
- kolom 5: de feitelijke inkomsten uit OEM;
- kolom 6: de feitelijke inkomsten uit OZB, gespecificeerd naar het woningendeel (kolom 7) en het niet-woningendeel (kolom 8).

We merken op dat de verschillen tussen structuurgroepen (grootteklasse, centrumfunctie en sociale structuur) voor de feitelijke OZB en OEM (per inwoner) significant zijn.²⁹

²⁸ Memorie van Toelichting par. 3.7.1.

²⁹ T-test ANOVA one-way 95% betrouwbaarheid.

Tabel 3.1: Samenstelling beschikbare algemene middelen in 2017 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>gemeenten</i>	<i>TOTAAL uitgaven ijkpunten</i>	<i>inhoud OEM</i>	<i>inhoud OZB</i>	<i>TOTAAL AU (1+2+3)</i>	<i>feitelijke OEM</i>	<i>feitelijke OZB</i>	<i>wv OZB won</i>	<i>wv OZB nwon</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	1.469	-39	-152	1.278	103	214	130	84
<i>20-50.000 inwoners</i>	1.491	-39	-150	1.302	68	205	121	84
<i>50-100.000 inwoners</i>	1.754	-43	-146	1.565	48	223	113	110
<i>100-250.000 inwoners</i>	1.995	-46	-153	1.796	51	272	122	151
<i>>250.000 inwoners</i>	2.476	-69	-188	2.219	263	248	72	175
TOTAAL NL	1.790	-45	-155	1.590	90	231	114	117
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten								
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	1.296	-37	-160	1.100	75	211	126	85
<i>sterke sociale structuur</i>	1.423	-38	-156	1.229	84	208	119	89
<i>matige sociale structuur</i>	1.684	-43	-148	1.494	54	224	119	105
<i>zwakke sociale structuur</i>	1.844	-44	-148	1.653	53	226	112	114
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	2.153	-47	-138	1.969	35	270	125	145
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	1.378	-37	-156	1.184	86	212	128	84
<i>zwakke centrumfunctie</i>	1.415	-38	-153	1.224	72	209	123	86
<i>matige centrumfunctie</i>	1.583	-41	-147	1.394	57	207	113	94
<i>sterke centrumfunctie</i>	1.855	-44	-142	1.669	50	232	116	116
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	2.155	-47	-150	1.958	37	278	122	156
<i>alle gemeenten</i>	1.681	-42	-150	1.489	63	228	120	108
<i>laagste scores*</i>	1.085	-32	-95	780	-263	99	68	23
<i>hoogste scores*</i>	2.967	-65	-301	2.777	850	735	306	575
<i>centrumgemeenten</i>	2.064	-46	-148	1.869	45	263	119	144
<i>randgemeenten</i>	1.266	-36	-156	1.074	73	208	134	74
<i>groeigemeenten</i>	1.471	-39	-148	1.284	51	231	119	112
<i>krimpgemeenten</i>	1.874	-43	-143	1.688	64	258	132	126

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaat achter elke cel andere gemeenten schuil.

Bij de bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:

- tussen centrum- en randgemeenten is een duidelijk verschil in feitelijke OZB-opbrengsten te zien, met name bij niet-woningen. Randgemeenten genereren relatief lage OZB-opbrengsten, terwijl centrumgemeenten³⁰ relatief hoge OZB-opbrengsten genereren (zie verder paragraaf 3.2);
- verder valt op dat krimpgemeenten relatief veel OZB-inkomsten genereren. Dit zou kunnen betekenen dat dit type gemeenten relatief te weinig middelen uit het gemeentefonds ontvangt;
- daarnaast is het niveau van OZB-opbrengsten relatief hoog in gemeenten met een zeer zwakke sociale structuur en zeer sterke centrumfunctie.
- bij de OEM sprake is van substantiële inkomstenverschillen tussen typen gemeenten (zie verder paragraaf 3.3). Opvallend zijn de relatief hoge feitelijke inkomsten uit OEM bij de G4. Daarbij is er een relatie tussen erfpacht en de opbrengst uit OZB (woningen).³¹ Erfpacht en OZB drukken beide op eigenaren waardoor deze (door betreffende gemeenten) in combinatie worden beschouwd.

³⁰ Dit is ook te zien bij de groep gemeenten met 100.000-250.000 inwoners, waarin relatief veel centrumgemeenten vertegenwoordigd zijn.

³¹ Dit is een structureel beeld (zie paragraaf 3.3 en bijlage). Overigens is dit ook het geval bij de Waddengemeenten, terwijl deze ook relatief veel OZB-inkomsten genereren.

toekomstige opgaven gemeenten

Opgemerkt wordt dat de overzichtstabel een beeld geeft van de beschikbare algemene middelen in de huidige situatie. Diverse aandachtspunten die in het kader van de heroverweging (zie Rekening houden met verschil) aan de orde zijn gesteld, hebben echter te maken met *toekomstige* opgaven van (centrum- en groei-) gemeenten. Deze opgaven hebben met name betrekking op de openbare ruimte van gemeenten (ontwikkeltaken in de sfeer van infrastructurele werken en ruimtelijke ordening c.q. herstructurering). Vanuit de betreffende uitgavenclusters bestaat echter ook een relatie met overige eigen middelen van gemeenten, met name in de sfeer van grondexploitaties en gemeentelijke belastingen. Tot enkele jaren geleden ontvingen bepaalde gemeenten ook substantiële specifieke geldstromen³² voor dergelijke taken, waardoor gemeenten in verschillende uitgangsposities zijn gebracht. Belangrijke vraag is in hoeverre in de verdeling van het gemeentefonds, ook in relatie tot toekomstige opgaven (investeringen) van gemeenten en eigen inkomsten, rekening moet worden gehouden met verschillen in OEM (zie ook paragraaf 3.3).

conclusie

De huidige verschillen in feitelijke OZB-opbrengsten tussen groepen gemeenten zijn relatief beperkt. Met name bij centrumgemeenten en gemeenten met een zwakke sociale structuur is er sprake van duidelijk hogere OZB-inkomsten. Daarnaast zien ook randgemeenten en krimpgemeenten zich genoodzaakt iets hogere OZB-inkomsten te genereren. Dit geeft aanleiding om deze typen gemeenten een plaats te geven in de heroverweging van de financiële verhoudingen.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen die zich de afgelopen 20 jaren hebben voorgedaan met betrekking tot de eigen inkomsten van gemeenten.

3.2 Ontwikkelingen onroerende zaakbelasting (OZB)

ontwikkeling opbrengsten en inhouding OZB

Bij de inhouding in het gemeentefonds in verband met mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten uit OZB te genereren, wordt onderscheid gemaakt naar OZB uit woningen en niet-woningen. Daarnaast wordt een deel ingehouden via het aantal woonruimten (onafhankelijk van hun waarde).

In de periode 1997-2017 is de inhouding OZB gestegen van 2,1 miljard euro tot 2,7 miljard euro. De feitelijke inkomsten uit de OZB zijn in deze periode toegenomen van 2,3 miljard euro naar 3,9 miljard euro. Dit betekent dat gemeenten in 2017 circa 1,2 miljard euro meer OZB genereren dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van een aantal ontwikkelingen³³ met betrekking tot de OZB in de periode 1997-2017:

- mutatie WOZ-waarde voor woningen (kolom 1) en niet-woningen (kolom 2) in euro's per inwoner;
- mutatie OZB-tarieven voor woningen (kolom 3) en niet-woningen (kolom 4);
- mutatie feitelijke totale OZB-opbrengst in euro's per inwoner (kolom 5);
- mutatie inhouding OZB in gemeentefonds (inclusief het deel dat via woonruimten wordt ingehouden) (kolom 6).

³² Daarbij wordt bedoeld op middelen uit het investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV). Alhoewel deze uitkeringen enkele jaren geleden zijn beëindigd hebben sommige gemeenten van uit deze middelen substantiële reserves aangelegd ten behoeve van toekomstige investeringen.

³³ Het betreft de nominale ontwikkelingen uitgedrukt in euro's per inwoner als percentage van de situatie in 1997.

Tabel 3.2: Ontwikkeling waarde, tarieven en feitelijke opbrengst OZB en inhouding in gemeentefonds voor diverse (groepen) gemeenten. Periode 1997-2017.

<i>gemeenten</i>	(1) <i>mutatie waarde WOZ won</i>	(2) <i>mutatie waarde WOZ nwon</i>	(3) <i>mutatie tarief OZB won</i>	(4) <i>mutatie tarief OZB nwon</i>	(5) <i>mutatie feitelijke opbrengst OZB</i>	(6) <i>mutatie inhouding OZB in GF</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	198%	114%	-44%	52%	106%	15%
<i>20-50.000 inwoners</i>	191%	106%	-49%	43%	87%	13%
<i>50-100.000 inwoners</i>	186%	80%	-58%	41%	62%	10%
<i>100-250.000 inwoners</i>	186%	81%	-63%	38%	54%	11%
<i>>250.000 inwoners</i>	231%	54%	-83%	-2%	3%	16%
TOTAAL NL	194%	85%	-60%	28%	58%	13%
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten						
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	190%	103%	-47%	59%	96%	13%
<i>sterke sociale structuur</i>	191%	104%	-48%	57%	96%	14%
<i>matige sociale structuur</i>	190%	89%	-59%	37%	58%	12%
<i>zwakke sociale structuur</i>	188%	94%	-57%	36%	69%	13%
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	182%	78%	-60%	37%	58%	9%
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	196%	104%	-46%	55%	99%	14%
<i>zwakke centrumfunctie</i>	186%	100%	-46%	61%	97%	11%
<i>matige centrumfunctie</i>	193%	103%	-56%	34%	70%	14%
<i>sterke centrumfunctie</i>	181%	94%	-60%	34%	57%	11%
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	190%	71%	-63%	39%	55%	10%
<i>alle gemeenten</i>	189%	93%	-55%	41%	73%	12%
<i>laagste scores*</i>	116%	7%	-73%	-36%	3%	-11%
<i>hoogste scores*</i>	323%	569%	6%	258%	335%	74%
<i>centrumgemeenten</i>	191%	76%	-63%	37%	55%	11%
<i>randgemeenten</i>	197%	88%	-42%	64%	105%	12%
<i>groeigemeenten</i>	171%	91%	-50%	70%	89%	9%
<i>krimpgemeenten</i>	177%	108%	-47%	52%	100%	12%

* Gemiddelde 5 meest extreme scores per inkomstenbron, dus bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

Bij de bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:³⁴

- de waarde van woningen is fors gestegen.³⁵ Deze waardeverhoging is in de meeste gemeenten gecompenseerd door een daling van het OZB-tarief voor woningen;
- bij niet-woningen is de waardeverhoging minder fors. Bij de meeste gemeenten is dit gepaard gegaan met een substantiële stijging van het OZB-tarief voor niet-woningen;
- per saldo hebben deze ontwikkelingen er toe geleid dat de feitelijke OZB-opbrengsten gemiddeld met circa 58% zijn toegenomen in de periode 1997-2017. De stijging is het sterkst bij kleinere gemeenten en gemeenten met een sterke sociale structuur. Bij de G4 is er sprake van een zeer beperkte toename van de OZB-opbrengsten;
- verder valt op dat zowel bij randgemeenten als krimpgemeenten sprake is van een bovengemiddelde stijging van de OZB-opbrengsten. Bij beide typen gemeenten hangt dit onder andere samen met het

³⁴ De gepresenteerde percentages hebben betrekking op nominale ontwikkelingen. De inflatie in de afgelopen 20 jaar bedroeg gemiddeld circa 1,9% per jaar.

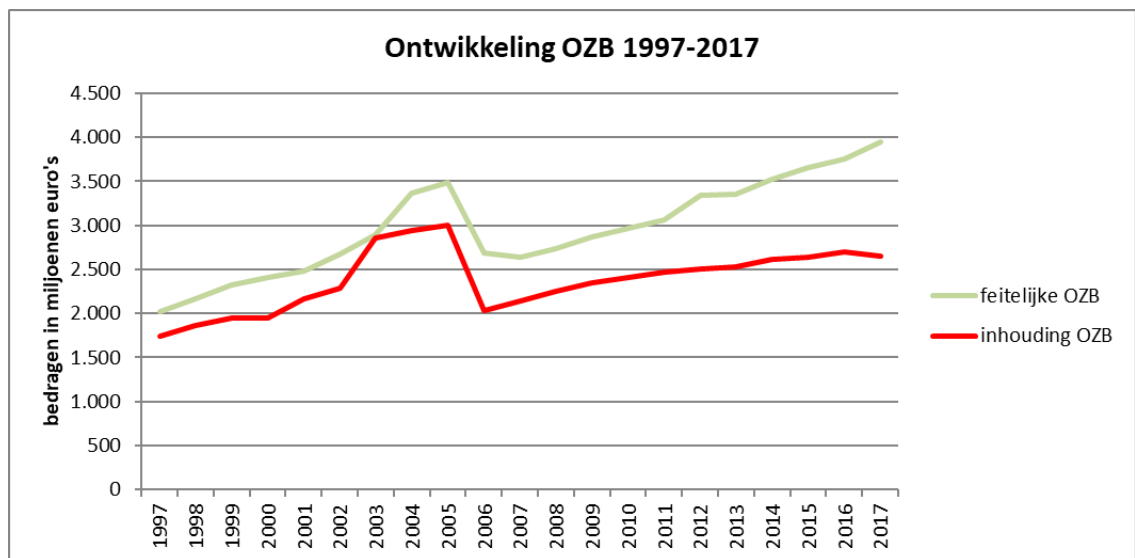
³⁵ Naast de beelden uit de structuurgroepen (zie tabel 3.2) wordt opgemerkt dat de waardeontwikkeling in de randstad enigszins is achtergebleven in vergelijking met andere delen bijv. in Groningen, Friesland, Overijssel, Zeeland en Noord-Brabant. Dit is in tegenstelling tot hetgeen vaak wordt verondersteld. Er wordt (onterecht) vanuit gegaan dat de relatieve stijging van de WOZ-waarde in de randstad groter is dan in andere delen van het land.

gegeven dat zij hun OZB-tarief voor woningen minder dan gemiddeld hebben verlaagd en hun OZB-tarief voor niet-woningen bovengemiddeld hebben verhoogd;

- bij centrumgemeenten is er – ondanks een bovengemiddelde stijging van de WOZ-waarde van woningen – juist sprake van een relatief beperkte stijging van de feitelijke OZB-opbrengsten. Dit komt met name doordat deze gemeenten hun OZB-tarief voor woningen relatief sterker hebben verlaagd in de afgelopen 20 jaar;
- de inhouding in het gemeentefonds is in dezelfde periode toegenomen met gemiddeld 13%. Daarbij is de inhouding voor groeigemeenten wat achtergebleven bij het gemiddelde en is de inhouding voor de kleinste gemeenten en de G4 juist wat sterker dan gemiddeld toegenomen.

Aangezien het rekestarief wordt gecorrigeerd voor ontwikkelingen in de waarde van het bestaande areaal en de inflatie, zou de toename van de inhouding de ontwikkeling van het OZB-areaal moeten weerspiegelen.³⁶

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de jaarlijkse ontwikkeling van de feitelijke inkomsten uit de OZB en de inhouding voor OZB in het gemeentefonds.



In de bovenstaande figuur is te zien dat zowel de feitelijke inkomsten uit OZB als de inhouding in het gemeentefonds duidelijk zijn toegenomen in de afgelopen 20 jaar. De daling in 2006 hangt samen met de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB voor eigenaren.

verdeling feitelijke OZB-opbrengsten over groepen gemeenten

Aangezien het opvangen van onvolkomenheden in de verdeelsleutel van het gemeentefonds als één van de functies van gemeentelijke belastingen wordt gezien, kunnen verschillen in de feitelijke OZB-opbrengsten tussen (typen) gemeenten een aanwijzing vormen voor scheefheden in de verdeling van het gemeentefonds (zie ook paragraaf 2.3).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke OZB-opbrengsten in 1997 en 2017 voor diverse (groepen) gemeenten.

³⁶ Opgemerkt wordt dat in de periode 1997-2017 het aantal woonruimten in Nederland met circa 16% is toegenomen.

Tabel 3.3: Feitelijke OZB-opbrengsten voor diverse (groepen) gemeenten in 1997 en 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>gemeenten</i>	<i>opbrengst OZBwon 1997</i>	<i>opbrengst OZBwon 1997</i>	<i>TOTAAL opbrengst OZB 1997</i>	<i>opbrengst OZBwon 2017</i>	<i>opbrengst OZBwon 2017</i>	<i>TOTAAL opbrengst OZB 2017</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	78	26	104	130	84	214
<i>20-50.000 inwoners</i>	81	29	109	121	84	205
<i>50-100.000 inwoners</i>	94	43	138	113	110	223
<i>100-250.000 inwoners</i>	116	60	177	122	151	272
<i>>250.000 inwoners</i>	126	116	242	72	175	248
TOTAAL NL	97	49	146	114	117	231
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten						
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	81	26	107	126	85	211
<i>sterke sociale structuur</i>	78	28	106	119	89	208
<i>matige sociale structuur</i>	101	40	141	119	116	224
<i>zwakke sociale structuur</i>	91	43	134	117	119	226
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	111	60	171	117	131	270
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	80	27	107	128	84	212
<i>zwakke centrumfunctie</i>	79	27	106	123	86	209
<i>matige centrumfunctie</i>	87	35	122	113	94	207
<i>sterke centrumfunctie</i>	103	45	148	116	116	232
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	114	66	179	122	152	278
<i>alle gemeenten</i>	92	40	132	120	108	228
<i>laagste scores*</i>	34	0	47	57	23	99
<i>hoogste scores*</i>	318	157	404	338	575	735
<i>centrumgemeenten</i>	111	60	170	103	158	263
<i>randgemeenten</i>	78	24	102	134	74	208
<i>groeigemeenten</i>	88	34	122	115	126	231
<i>krimpgemeenten</i>	89	40	129	133	127	258

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

In bovenstaande tabel is te zien dat de verschillen in feitelijke OZB-opbrengsten tussen verschillende typen gemeenten in de periode 1997-2017 duidelijk zijn afgenomen. Dit is een aanwijzing dat de scheefheden in de verdeling van de algemene middelen in het gemeentefonds zijn afgenomen en de verdeling dichterbij het derde aspiratieniveau is gekomen (zie ook paragraaf 2.2.1).

Verder wordt opgemerkt dat de OZB-opbrengsten in zowel groei- als krimpgemeenten in 1997 lager dan gemiddeld waren, terwijl met name de krimpgemeenten in 2017 duidelijk meer dan de gemiddelde OZB-opbrengsten genereren.

Bij centrumgemeenten is te zien dat hun OZB-opbrengsten hoger zijn dan gemiddeld, alhoewel dit verschil wel duidelijk is afgenomen in de afgelopen jaren.³⁷ Bij de randgemeenten is het omgekeerde het geval.

spreiding OZB tussen individuele gemeenten

De spreiding in waarde, tarieven en opbrengsten OZB tussen individuele gemeenten kan worden geïndiceerd met de variatiecoëfficiënt, waarbij de relatieve spreiding (standaarddeviatie) wordt gerelateerd aan het gemiddelde³⁸.

³⁷ Dit effect werkt ook door in de groep gemeenten met de grootste inwonertallen en een zeer zwakke sociale structuur.

³⁸ Voor deze maat is gekozen omdat de gemiddelden tussen de jaren sterk uiteen lopen.

In de onderstaande tabel worden de variatiecoëfficiënten weergegeven voor de WOZ-waarden, de OZB-tarieven en de OZB-opbrengsten per inwoner in 1997 en 2017.

Tabel 3.4: Variantiecoëfficiënten WOZ-waarden, OZB-tarieven en OZB-opbrengsten per gemeente in 1997 en 2017.

	(1) won 1997	(2) nwon 1997	(3) TOTAAL 1997	(4) won 2017	(5) nwon 2017	(6) TOTAAL 2017
WOZ-waarde per woonruimte	0,285	0,353	0,236	0,314	0,342	0,274
OZB-tarieven	0,314	0,280	0,302	0,266	0,283	0,283
OZB-opbrengsten per inwoner	0,272	0,408	0,280	0,286	0,447	0,279

Uit de variatiecoëfficiënten in bovenstaande tabel is af te leiden dat de spreiding in de WOZ-waarden (met name van woningen) in de afgelopen 20 jaren per saldo duidelijk is toegenomen. Daar staat tegenover dat de spreiding in de OZB-tarieven (met name voor het woningendeel) in deze periode per saldo is afgenomen. Als deze twee ontwikkelingen worden gecombineerd, blijkt dat de spreiding in de totale OZB-opbrengsten is in de afgelopen jaren per saldo nauwelijks is veranderd.

De WOZ-waarden zijn vooral gestegen in gemeenten waar deze in 1997 relatief laag was. Veel gemeenten hebben de gestegen WOZ-waarde (deels) gecompenseerd door hun OZB-tarieven te verlagen, om de lasten voor hun burgers niet te veel te laten toenemen.³⁹

conclusies met betrekking tot ontwikkelingen OZB

De afgelopen jaren is de WOZ-waarde van woningen fors gestegen. Bij niet-woningen is de waardeverhoging minder sterk. Veel gemeenten hebben de gestegen WOZ-waarde voor woningen (deels) gecompenseerd door hun OZB-tarieven te verlagen, terwijl de tarieven voor niet-woningen juist sterk zijn verhoogd. Dit heeft per saldo geleid tot een substantiële toename van de OZB-inkomsten uit niet-woningen.

Uit de analyse van de ontwikkeling blijkt dat de verschillen in OZB-opbrengsten tussen typen gemeenten de afgelopen 20 jaar – zoals met de Fvw werd beoogd – zijn afgenomen.

3.3 Ontwikkeling overige eigen middelen (OEM)

ontwikkeling opbrengsten en inhouding OEM

De inhouding voor OEM is qua volume gebaseerd op de feitelijke historische OEM en geoperationaliseerd als percentage van de uitgavenpunten. Dit percentage is vertaald in gewichten per uitgavenmaatstaf, waardoor de inhouding OEM meeloopt met de ontwikkeling van de volumina van de uitgavenmaatstaven. Daardoor is de inhouding OEM in de afgelopen jaren gestegen van circa 470 miljoen euro in 1997 tot bijna 780 miljoen euro in 2017.

De feitelijke inkomsten van gemeenten uit OEM zijn in de periode 1997-2017 gestegen van 0,6 miljard euro tot 1,5 miljard euro. Dit betekent dat gemeenten in 2017 circa 0,7 miljard euro meer OEM genereren dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de inhouding OEM in de periode 1997-2017 voor diverse (groepen) gemeenten. Tevens zijn de feitelijke inkomsten uit OEM in 2017 weergegeven.

³⁹ Vaak worden de OZB-tarieven alleen aangepast voor inflatie.

Tabel 3.5: Ontwikkeling inhouding OEM in periode 1997-2017 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

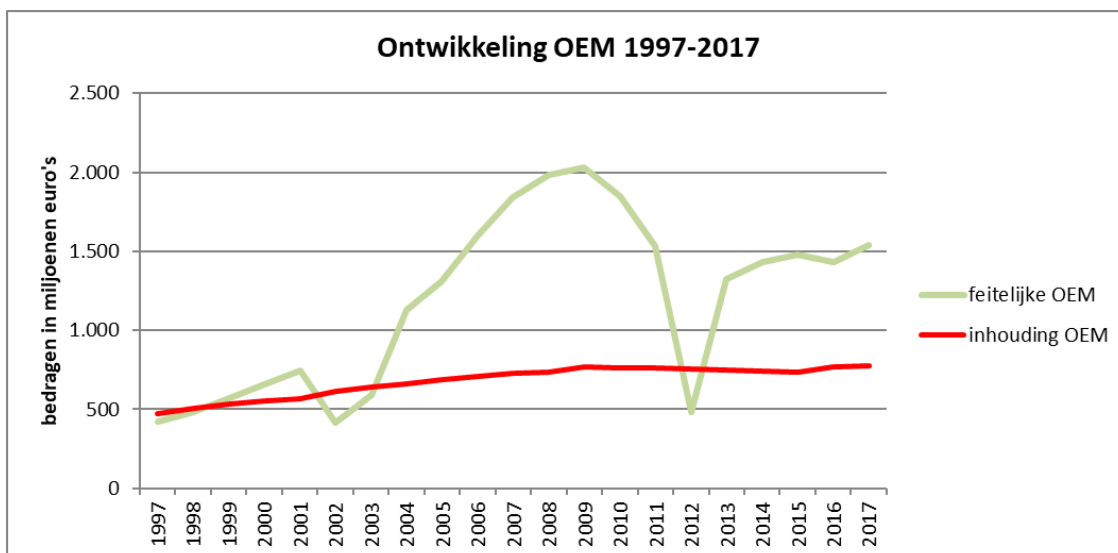
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>gemeenten</i>	<i>inhouding OEM in 1997</i>	<i>inhouding OEM in 2017</i>	<i>mutatie inhouding OEM 1997-2017</i>	<i>feitelijke OEM in 2017</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-24	-39	-14	103
<i>20-50.000 inwoners</i>	-25	-39	-14	68
<i>50-100.000 inwoners</i>	-28	-43	-14	48
<i>100-250.000 inwoners</i>	-32	-46	-14	51
<i>>250.000 inwoners</i>	-49	-69	-21	263
TOTAAL NL	-30	-45	-15	90
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten				
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	-23	-37	-14	75
<i>sterke sociale structuur</i>	-24	-38	-14	84
<i>matige sociale structuur</i>	-28	-43	-15	54
<i>zwakke sociale structuur</i>	-29	-44	-15	53
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	-33	-47	-14	35
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	-24	-37	-14	86
<i>zwakke centrumfunctie</i>	-24	-38	-14	72
<i>matige centrumfunctie</i>	-26	-41	-15	57
<i>sterke centrumfunctie</i>	-29	-44	-15	50
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	-34	-47	-13	37
<i>alle gemeenten</i>	-27	-42	-15	63
<i>laagste scores*</i>	-45	-65	-29	-209
<i>hoogste scores*</i>	-20	-32	-7	850
<i>centrumgemeenten</i>	-33	-46	-14	45
<i>randgemeenten</i>	-23	-36	-13	73
<i>groeigemeenten</i>	-26	-39	-13	51
<i>krimpgemeenten</i>	-27	-43	-16	64

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

Bij de bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt:

- door de koppeling aan de uitgavenijpunten is de inhouding OEM relatief groter bij gemeenten met een zwakkere sociale structuur en een centrumfunctie (zowel in 1997 en 2017);
- de afgelopen jaren is de inhouding OEM iets sterker gestegen bij krimpgemeenten en de G4;
- bij de feitelijke inkomsten uit OEM (kolom 4) is geen duidelijke relatie met structuurkenmerken waarneembaar. Opvallend is dat zowel gemeenten met een zwakke sociaal structuur als centrumgemeenten in 2017 over relatief weinig inkomsten uit OEM beschikken. Gemeenten met een zeer zwakke sociale structuur hebben relatief weinig OEM door lage belastingbaten, relatief hogere uitgaven voor taken gerelateerd aan economische zaken. Zoals eerder opgemerkt is er sprake van grote verschillen tussen individuele gemeenten (zie paragraaf 2.2).

In de onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de jaarlijkse ontwikkeling van de feitelijke inkomsten uit de OEM en de inhouding voor OEM in het gemeentefonds.



In de bovenstaande figuur is te zien dat de feitelijke inkomsten uit OEM forse schommelingen in de tijd kent, terwijl de inhouding in het gemeentefonds een geleidelijk, licht stijgend verloop heeft.

ontwikkeling componenten OEM

In de onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de samenstelling van de feitelijke OEM⁴⁰ in 1997 en 2017. Daarbij worden de feitelijke inkomsten uit OEM (op basis van Iv3-gegevens), uitgesplitst naar de volgende componenten:

- treasury (o.a. inkomsten uit beleggingen en leningen);
- belastingen (met name toeristenbelasting, precario, hondenbelasting en enkele overige gemeentelijke belastingen, niet zijnde OZB)⁴¹;
- economische zaken (o.a. inkomsten uit nutsbedrijven en marktgeden);
- grondexploitaties;
- overige algemene eigen inkomsten (o.a. openbaar vervoer, zee- en luchthavens).

⁴⁰ Op basis van Iv3-gegevens.

⁴¹ Exclusief parkeerbelasting. Deze inkomsten zijn in het gemeentefonds ondergebracht bij het uitgavencluster Wegen en water.

Tabel 3.6: Samenstelling OEM in 1997 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>gemeenten</i>	<i>treasury</i>	<i>belasting</i>	<i>EZ</i>	<i>GREX</i>	<i>overig</i>	<i>TOTAAL OEM</i>	<i>OEM excl. grex</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	21	12	6	-1	0	37	38
<i>20-50.000 inwoners</i>	23	8	4	-1	0	34	35
<i>50-100.000 inwoners</i>	24	6	5	-3	-1	32	35
<i>100-250.000 inwoners</i>	21	7	8	-1	-1	35	35
<i>>250.000 inwoners</i>	37	27	-6	-11	3	51	62
TOTAAL NL	25	10	4	-3	0	36	39
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten							
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	27	8	6	-1	0	40	41
<i>sterke sociale structuur</i>	21	9	6	0	0	35	35
<i>matige sociale structuur</i>	22	7	5	-1	-1	33	34
<i>zwakke sociale structuur</i>	19	8	11	-2	-1	35	37
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	24	6	1	-4	-1	25	29
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	24	10	6	-1	0	39	40
<i>zwakke centrumfunctie</i>	22	8	4	-1	0	34	34
<i>matige centrumfunctie</i>	22	7	5	-2	-1	31	33
<i>sterke centrumfunctie</i>	25	7	4	-2	-1	32	34
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	21	6	9	-2	-1	32	34
<i>alle gemeenten</i>	23	8	6	-1	-1	34	36
<i>laagste scores*</i>	-12	0	-20	-96	-19	-95	-7
<i>hoogste scores*</i>	187	119	59	51	7	206	218
<i>centrumgemeenten</i>	21	7	8	-1	-1	33	35
<i>randgemeenten</i>	25	8	5	0	0	37	37
<i>groeigemeenten</i>	18	7	4	0	-1	28	28
<i>krimpgemeenten</i>	18	11	3	-3	-1	28	31

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaat achter elke cel andere gemeenten schuil.

Tabel 3.7: Samenstelling OEM in 2017 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

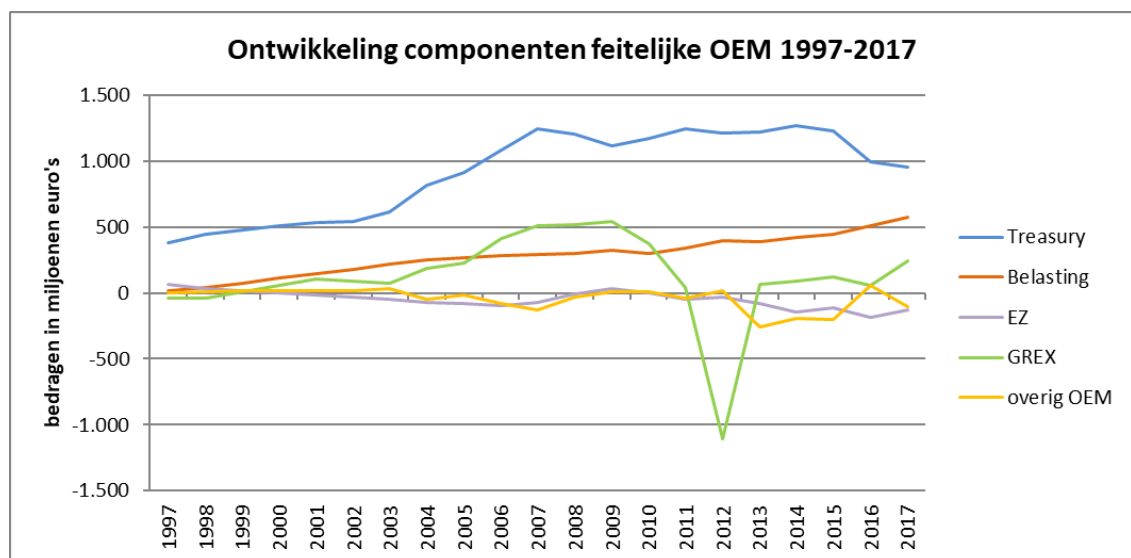
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>gemeenten</i>	<i>treasury</i>	<i>belasting</i>	<i>EZ</i>	<i>GREX</i>	<i>overig</i>	<i>TOTAAL OEM</i>	<i>OEM excl. grex</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	43	41	18	1	-1	103	102
<i>20-50.000 inwoners</i>	31	35	0	5	-3	68	63
<i>50-100.000 inwoners</i>	42	22	-16	1	-1	48	47
<i>100-250.000 inwoners</i>	55	26	-20	-4	-7	51	54
<i>>250.000 inwoners</i>	149	55	-11	94	-25	263	168
TOTAAL NL	56	34	-7	14	-6	90	76
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten							
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	33	37	4	3	-3	75	72
<i>sterke sociale structuur</i>	37	39	6	3	-1	84	81
<i>matige sociale structuur</i>	38	31	-15	3	-3	54	51
<i>zwakke sociale structuur</i>	46	21	-5	-6	-2	53	60
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	51	19	-30	2	-7	35	33
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	34	40	10	4	-1	86	82
<i>zwakke centrumfunctie</i>	35	36	3	1	-3	72	71
<i>matige centrumfunctie</i>	43	27	-12	3	-4	57	54
<i>sterke centrumfunctie</i>	33	27	-20	7	2	50	43
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	59	17	-20	-9	-10	37	46
<i>alle gemeenten</i>	41	30	-7	1	-3	63	61
<i>laagste scores*</i>	-232	0	-124	-175	-61	-209	-232
<i>hoogste scores*</i>	347	332	377	178	99	699	698
<i>centrumgemeenten</i>	50	23	-21	-2	-5	45	48
<i>randgemeenten</i>	28	38	9	-2	0	73	75
<i>groeigemeenten</i>	22	34	-3	0	-2	51	51
<i>krimpgemeenten</i>	42	33	-10	2	-2	64	62

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaat achter elke cel andere gemeenten schuil.

Bij bovenstaande tabellen wordt het volgende opgemerkt:⁴²

- sinds 1997 is vooral een toename te zien in de omvang van de treasury⁴³ waarbij met name de G4 opvalt en inkomsten uit overige belastingen (niet zijnde OZB);
- de inkomsten uit grondexploitatie zijn in totaal nauwelijks een relevante OEM-component. Wel is er sprake van grote verschillen tussen individuele gemeenten en sterke fluctuaties tussen jaren. De grote verschillen in feitelijke inkomsten uit OEM komt ook tot uiting in de variatiecoëfficiënt die in 2017 uitkomt op 1,60 (ter vergelijking: voor de OZB-opbrengsten bedraagt de variatiecoëfficiënt 0,27);
- in 2017 vormen de onderdelen EZ en ‘overig’ geen inkomstenbron meer, maar worden hier door gemeenten per saldo uitgaven verantwoord;
- de sterk afwijkende positie G4 hangt vooral samen met substantieel hogere inkomsten uit treasury en grondexploitatie⁴⁴.

Ter illustratie van het dynamische karakter van de OEM wordt in onderstaande grafiek de jaarlijkse ontwikkeling van de verschillende componenten binnen de OEM in de periode 1997-2017 weergegeven.



In de bovenstaande grafiek is te zien dat een belangrijk deel van de dynamiek in de OEM de afgelopen jaren samenhangt met de ontwikkeling van het saldo op grondexploitatie. Alhoewel in de meeste jaren per saldo sprake is van een positief saldo op grondexploitatie is met name in 2012 sprake van per saldo substantiële uitgaven in dit verband (afschrijvingen op grondposities als gevolg van de financiële crisis). De andere componenten van de OEM laten minder dynamiek zien.

conclusies met betrekking tot ontwikkelingen OEM

Bij de feitelijke inkomsten uit OEM (op basis van Iv3-gegevens) zijn verschillende componenten relevant. Voor de heroverweging is de vraag of deze componenten nader moeten worden uitgezonderd. Zoals aangegeven hangt een belangrijk deel van de dynamiek samen met de ontwikkeling van het saldo op grondexploitatie. De andere componenten van de OEM laten minder dynamiek zien. Dit is een aandachtspunt bij de wijze waarop de OEM in de heroverweging wordt meegenomen (ook in relatie tot toekomstige opgaven, zie verder paragraaf 4.2).

⁴² Ter informatie is in de bijlage een overzicht opgenomen van de samenstelling van de OEM in de jaren rond de financiële crisis (2008 en 2014).

⁴³ Dit is inclusief de inkomsten uit de omslagrente die gemeenten hanteren. Als gevolg van het gewijzigde BBV is met ingang van 2018 voor de meeste gemeenten een lager rentepercentage van toepassing in afstemming op de lagere marktrente, wat een drukkend effect zal hebben op deze inkomsten.

⁴⁴ Inkomsten uit erfpacht worden doorgaans verantwoord bij grondexploitatie.

4 Varianten inkomstenverevening

4.1 Inleiding

Van uit eerdere onderzoeken zijn verschillende varianten voor inkomstenverevening aangedragen. Deze varianten waren vooral ontwikkeld om de verdeling dichterbij het derde aspiratieniveau aan te laten sluiten. In het kader van het onderhavige onderzoek zijn tegen de achtergrond van de bevindingen in voorgaande hoofdstukken een aantal andere varianten van inkomstenverevening verkend. Aan de hand van deze varianten kan een eerste beeld worden gevormd van mogelijke financiële effecten van alternatieve vormen van inkomstenverevening voor typen gemeenten met het oog op het vervolgtraject van de heroverweging. Enkele varianten voor verevening van de OZB worden gepresenteerd in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 komen enkele varianten voor verevening van de OEM aan de orde.

4.2 Verevening OZB

differentiatie belastinggrondslag OZB

Om zo veel mogelijk recht te doen aan het derde aspiratieniveau, was in de oorspronkelijke verdeelvoorstellen uitgegaan van een volledige verevening van de OZB-capaciteit. Bij de kamerbehandeling van het wetsvoorstel werd in dit verband gewezen op een mogelijke negatieve prikkelwerking op het gemeentelijk beleid ten aanzien van bedrijfsvestigingen en gemeentelijke inspanningen die een opwaarts effect op de totale waarde van het onroerende zaken zouden hebben.

Daarom is uiteindelijk besloten de OZB-capaciteit niet volledig te verevenen en tevens een onderscheid te maken tussen woningen en niet-woningen. Alhoewel ook andere percentages zijn overwogen,⁴⁵ is uiteindelijk een politiek evenwicht⁴⁶ gevonden bij een verevening van 80% van de waarde van woningen en 70% van de waarde van niet-woningen. Het verschil van 10% hangt samen met de veronderstelling dat gemeenten via de andere verdeelmaatstaven nog onvoldoende worden gecompenseerd voor hun kosten in relatie tot de aanwezigheid van niet-woningen. Het overige deel (20/30%) wordt via de maatstaf woonruimten ingehouden op de algemene uitkering van gemeenten.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van verschillende varianten van differentiatie in de mate waarin de WOZ-waarde van woningen en niet-woningen in de verevening worden betrokken.

Ter illustratie is tevens de feitelijke ontwikkeling van de gemiddelde WOZ-waarde in de periode 1997-2017 weergegeven (kolom 6).

⁴⁵ Zie Rgf-advies omtrent kostenonderzoek fysieke clusters.

⁴⁶ Rgf, briefadvies aanpassing verdeelstelsel, 29 oktober 1999.

Tabel 4.1: Uitkomsten varianten differentiatie WOZ-waarde woningen en niet-woningen en ontwikkeling WOZ-waarde in periode 1997-2017 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>gemeenten</i>	<i>100% won 100% nwon</i>	<i>80% won 70% nwon</i>	<i>80% won 100% nwon</i>	<i>hve 80/70 (2-1)</i>	<i>hve 80/100 (3-1)</i>	<i>mutatie WOZ-waarde 1997-2017</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-150	-152	-149	-1	2	178%
<i>20-50.000 inwoners</i>	-148	-150	-147	-2	1	170%
<i>50-100.000 inwoners</i>	-144	-146	-145	-2	-1	154%
<i>100-250.000 inwoners</i>	-152	-153	-154	-1	-2	151%
<i>>250.000 inwoners</i>	-197	-188	-197	9	0	150%
TOTAAL NL	-155	-155	-155	0	0	161%
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten						
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	-163	-160	-159	3	4	170%
<i>sterke sociale structuur</i>	-157	-156	-155	1	2	169%
<i>matige sociale structuur</i>	-146	-148	-146	-2	0	162%
<i>zwakke sociale structuur</i>	-145	-148	-147	-2	-1	160%
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	-131	-138	-135	-7	-5	147%
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	-157	-156	-154	1	3	174%
<i>zwakke centrumfunctie</i>	-153	-153	-151	0	2	165%
<i>matige centrumfunctie</i>	-145	-147	-146	-2	0	169%
<i>sterke centrumfunctie</i>	-139	-142	-141	-3	-2	156%
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	-147	-150	-150	-3	-3	148%
<i>alle gemeenten</i>	-149	-150	-148	-1	0	162%
<i>laagste scores*</i>	-93	-109	-97	-15	-3	132%
<i>hoogste scores*</i>	-269	-231	-260	37	8	167%
<i>centrumgemeenten</i>	-146	-148	-148	-2	-2	153%
<i>randgemeenten</i>	-158	-156	-153	2	5	172%
<i>groeigemeenten</i>	-150	-148	-149	2	1	149%
<i>krimpgemeenten</i>	-135	-143	-139	-8	-4	158%

* Gemiddelde 5 extreme scores geselecteerd op basis van kolom 4.

Vanuit de veronderstelling dat 100% verevenen de groei remt, zou men kunnen verwachten dat er een samenhang is tussen gemeenten die van de 70/80 het meest profiteren en de ontwikkeling van WOZ-waarde voor die gemeenten. Er is in de tabel echter geen duidelijke relatie waar te nemen tussen het niet volledig verevenen van de WOZ-waarde (kolom 4) en de ontwikkeling van de WOZ-waarde in de afgelopen 20 jaar (kolom 6):

- in gemeenten die het meest hebben geprofiteerd van het niet volledig verevenen van de WOZ-waarde (G4, centrumgemeenten) is de WOZ-waarde de afgelopen 20 jaar minder dan gemiddeld gestegen;
- de WOZ-waarde is relatief sterk gestegen in kleinere, landelijke gemeenten (met name in Friesland, maar ook in Groningen, Overijssel, Zeeland en Noord-Brabant). Dit zijn doorgaans gemeenten die geen voordeel hebben gehad van het niet volledig verevenen van de WOZ-waarde.

In aanvulling op bovenstaande tabel wordt het volgende opgemerkt (niet in de tabel zichtbaar):

- van de huidige differentiatie (80% woningen en 70% niet-woningen), hebben vooral gemeenten geprofiteerd met veel en/of grote bedrijven en gemeenten met relatief veel WOZ-waarde per woning (zoals toeristische (Wadden)gemeenten en rijke randgemeenten).
Bij de variant waarin de waarde van niet-woningen volledig in de verevening wordt betrokken, valt het voordeel voor gemeenten met veel en/of grote bedrijven grotendeels weg;
- gemeenten die nadeel hebben gehad van het niet volledig vereven van de WOZ-waarde van (niet-)woningen zijn met name te vinden in Oost-Groningen en Noord-Limburg. Dit hangt met name samen met de relatief lage waarde per woning in deze gebieden;

huishoudensinkomens als grondslag verevening

Het derde aspiratieniveau van Goedhart gaat uit van het begrip ‘gelijke belastingdruk’.⁴⁷ Aangezien de OZB-inkomsten van gemeenten door burgers worden betaald uit hun inkomsten, is gesuggereerd dat een verevening van verschillen in inkomstencapaciteit van gemeenten die is gerelateerd aan de huishoudensinkomens meer recht zou doen aan het derde aspiratieniveau. Belangrijk argument daarbij is het verschijnsel ‘belastingexport’, waardoor dragers van OZB niet altijd ingezetenen zijn van de gemeenten waarin de betreffende onroerende zaak gesitueerd is (bijvoorbeeld recreatiewoningen).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het effect op de inhouding in het gemeentefonds voor verschillende groepen gemeenten, wanneer de inkomstencapaciteit van gemeenten wordt verevend op de huidige wijze (via de WOZ-waarde van woningen) en het alternatief waarin de verevening plaats vindt op basis van de verdeling van de gestandaardiseerde inkomens⁴⁸ van particuliere huishoudens. Opgemerkt wordt dat hiermee niet alle inkomens in de verevening worden betrokken, aangezien in de gebruikte statistiek o.a. de inkomsten uit vermogen buiten beschouwing blijven.⁴⁹

Ter illustratie is de feitelijke OZB-opbrengst voor woningen gerelateerd aan het totale huishoudensinkomen als indicatie van de belastingdruk.

⁴⁷ Voor alle duidelijkheid: de algemene uitkering beoogt niet interpersoonlijke gelijkheid na te streven (in tegenstelling tot intergemeentelijke ongelijkheid).

⁴⁸ Dit betreft het besteedbare inkomen gecorrigeerd voor verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens, waarmee wordt beoogd het welvaartsniveau van huishoudens onderling vergelijkbaar te maken. Bron: CBS.

⁴⁹ De relevantie van deze inkomstenbron loopt tussen gemeenten sterk uiteen.

Tabel 4.2: Inhouding in gemeentefonds bij verevening inkomenscapaciteit op basis van WOZ-waarde en huishoudensinkomen voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeenten</i>	(1) <i>inhouding WOZ-waarde woningen</i>	(2) <i>inhouding inkomens huishoudens</i>	(3) <i>hve (2-1)</i>	(4) <i>opbrengst OZBwon in % inkomen</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	-86	-82	5	1,08%
<i>20-50.000 inwoners</i>	-84	-81	3	1,02%
<i>50-100.000 inwoners</i>	-77	-81	-4	0,95%
<i>100-250.000 inwoners</i>	-76	-80	-4	1,04%
<i>>250.000 inwoners</i>	-86	-85	1	0,58%
TOTAAL NL	-81	-81	0	0,95%
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten				
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	-93	-84	9	1,02%
<i>sterke sociale structuur</i>	-87	-82	6	0,99%
<i>matige sociale structuur</i>	-80	-81	-1	1,00%
<i>zwakke sociale structuur</i>	-76	-79	-3	0,97%
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	-66	-77	-11	1,11%
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	-91	-84	7	1,03%
<i>zwakke centrumfunctie</i>	-86	-82	4	1,02%
<i>matige centrumfunctie</i>	-79	-80	-1	0,96%
<i>sterke centrumfunctie</i>	-73	-79	-5	1,00%
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	-73	-79	-6	1,06%
<i>alle gemeenten</i>	-81	-81	0	1,01%
<i>laagste scores*</i>	-223	-154	-26	0,50%
<i>hoogste scores*</i>	-49	-52	81	1,97%
<i>centrumgemeenten</i>	-74	-79	-5	1,03%
<i>randgemeenten</i>	-96	-86	9	1,05%
<i>groeigemeenten</i>	-80	-79	1	1,03%
<i>krimpgemeenten</i>	-72	-82	-10	1,10%

* Bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

Wanneer huishoudensinkomens in plaats van WOZ-waarden zouden worden gehanteerd als grondslag voor de verevening van inkomsten in het gemeentefonds, zou dit voordelig uitpakken voor gemeenten waar de inwoners relatief lage inkomens hebben ten opzichte van de waarde van hun woning. Dit betreft dan met name toeristische gemeenten en rijke randgemeenten en gemeenten met relatief veel/grote bedrijven. Gemeenten die hier nadeel van ondervinden zijn vooral te vinden in (Oost-) Groningen, Friesland, (Noord-) Limburg en Flevoland. Het inkomen in deze regio's is relatief beter op peil gebleven. Daardoor is het inkomen in relatie tot de WOZ-waarde relatief hoog en hebben deze gemeenten nadeel van de geschetste vervanging.

Hiermee zijn herverdeeffecten gemoeid die voor individuele gemeenten substantieel van omvang kunnen zijn (kolom 3).

In kolom 4 is te zien dat de gemiddelde belastingdruk tussen groepen gemeenten weinig uiteenloopt. Met name bij de G4 is er sprake van een relatief lage belastingdruk vanuit de OZB op woningen.

conclusies ten aanzien van varianten verevening OZB

De huidige werkwijze, waarin zowel het woningdeel als het niet-woningendeel onvolledig wordt verevend, heeft vooral nadelig uitgedaakt voor krimpgemeenten en gemeenten met een zwakkere sociale structuur. Op

basis van de beschikbare informatie is niet vast te stellen in hoeverre het beoogde doel van de keuze om de WOZ-waarde niet volledig te verevenen (voorkomen negatieve prikkelwerking) is gerealiseerd. In een variant waarbij huishoudensinkomens in plaats van WOZ-waarde als grondslag voor verevening wordt gehanteerd profiteren mogelijk vooral kleinere gemeenten en gemeenten met een sterkere sociale structuur/zwakkere centrumfunctie. Wel wordt opgemerkt dat de verschillen in belastingdruk (in termen van euro per inwoner) tussen groepen gemeenten weinig uiteen loopt.

4.3 Verevening OEM

alternatieven voor verevening OEM

De belangrijkste onderdelen van de OEM vertonen relatief weinig spreiding tussen typen gemeenten (vergelijkbaar bedrag per inwoner). De verschillen hangen vooral samen met de (per saldo beperkte) inkomsten uit grondexploitaties en het onderdeel economische zaken. Als alternatief voor de huidige verevening van de OEM via een afslag op de uitgavenijkpunten (zie tabel 3.1), zou daarom gedacht kunnen worden aan verevening via het aantal inwoners. Het is ook mogelijk om een andere insteek te kiezen. Sommige OEM-onderdelen hebben een relatie met 'bedrijfsmatige activiteiten' van gemeenten (grondexploitaties, economische zaken) (zie paragraaf 3.3). De inkomsten uit deze activiteiten zijn gerelateerd aan de 'economische waarde' van gemeenten die (onder andere) tot uiting komt in de WOZ-waarde.

Tegen deze achtergrond zou verevening van de OEM via de WOZ-waarde ook een mogelijk alternatief kunnen zijn. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het effect van verevening van de OEM via deze twee varianten: (1) een gelijk bedrag per inwoner en (2) via de totale WOZ-waarde. In deze verkenning wordt uitgegaan van hetzelfde volume voor de inhouding (45 euro per inwoner) die op verschillende manieren wordt ingehouden.

Tabel 4.3: Varianten verevening OEM: via inwoners en WOZ-waarde. Uitkomsten voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeenten</i>	(1) <i>feitelijke OEM in 2017</i>	(2) <i>huidige inhouding OEM in 2017</i>	(3) <i>inhouding OEM via inwoners</i>	(4) <i>inhouding OEM via WOZ</i>	(5) <i>inhouding OEM via WOZ-waarde niet-won</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	103	-39	-45	-46	-39
<i>20-50.000 inwoners</i>	68	-39	-45	-45	-39
<i>50-100.000 inwoners</i>	48	-43	-45	-43	-41
<i>100-250.000 inwoners</i>	51	-46	-45	-44	-48
<i>>250.000 inwoners</i>	263	-69	-45	-52	-69
TOTAAL NL	90	-45	-45	-45	-45
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten					
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	75	-37	-45	-50	-41
<i>sterke sociale structuur</i>	84	-38	-45	-47	-42
<i>matige sociale structuur</i>	54	-43	-45	-44	-40
<i>zwakke sociale structuur</i>	53	-44	-45	-43	-44
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	35	-47	-45	-38	-42
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	86	-37	-45	-48	-39
<i>zwakke centrumfunctie</i>	72	-38	-45	-47	-40
<i>matige centrumfunctie</i>	57	-41	-45	-44	-41
<i>sterke centrumfunctie</i>	50	-44	-45	-41	-41
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	37	-47	-45	-42	-47
<i>alle gemeenten</i>	63	-42	-45	-44	-42
<i>laagste scores*</i>	-209	-65	-45	-108	-139
<i>hoogste scores*</i>	850	-32	-45	-26	-13
<i>centrumgemeenten</i>	45	-46	-45	-42	-46
<i>randgemeenten</i>	73	-36	-45	-50	-36
<i>groeigemeenten</i>	51	-39	-45	-44	-42
<i>krimpgemeenten</i>	64	-43	-45	-40	-41

* Per kolom, dus bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

Op basis van deze eerste verkenning zijn de volgende punten op te merken. Een ‘platte’ wijze van verevening (per inwoner) is vooral voordelig voor gemeenten met een centrumfunctie en zwakkere sociale structuur en nadelig voor randgemeenten. Hiermee sluit deze wijze van verevening iets beter aan bij de feitelijke patronen in de OEM. De verschillen met de feitelijke OEM zijn echter nog steeds substantieel (ook voor individuele gemeenten en ook in dynamisch opzicht). Dit is een aandachtspunt bij de heroverweging.

Een verevening via WOZ-waarde is eveneens voordelig voor gemeenten met een centrumfunctie en gemeenten met een zwakke sociale structuur. In deze systematiek hebben krimpgemeenten ook een lagere inhouding. Wanneer de OEM wordt verevend via alleen de WOZ-waarde op niet-woningen (kolom 5) is dit vooral voordelig voor krimpgemeenten. Met name voor de G4 pakt deze wijze van verevening nadelig uit.

conclusies ten aanzien van varianten verevening OEM

De verschillen in feitelijke OEM tussen typen gemeenten zijn groot. Een inhouding via inwoners, WOZ-waarde woningen of WOZ-waarde niet woningen pakt weliswaar verschillend uit, maar de verschillen zijn niet groot. Met name gemeenten met een zeer zwakkere sociale structuur en zeer sterke centrumfunctie gaan we bij een inhouding via inwoners en woningen iets op vooruit ten opzichte van de huidige situatie. Bij een inhouding via WOZ-waarde niet woningen hebben gemeenten met een zwakkere centrumfunctie voordeel ten opzichte van de huidige situatie.

5 Slotbeschouwing en aanbevelingen

In het slothoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek op een rij. Dit onderzoek richtte zich op de wijze waarop in het huidige systeem de eigen inkomsten worden verevend. Hierover zijn 20 jaar geleden in de Financiële-verhoudingswet keuzes gemaakt die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving en verwerkt in het verdeelsysteem van het gemeentefonds. In het kader van de heroverweging zijn deze keuzes nog eens onder de loep genomen (passen ze nog wel bij deze tijd?), mede in relatie tot (veronderstelde) knelpunten (vanuit systeemelementen en voor typen gemeenten) die in dit verband zijn aangedragen. Het onderzoek levert een aantal signalen op waarmee in het vervoltraject van de heroverweging rekening moet worden gehouden.

ontwikkeling in de capaciteit van gemeenten om OZB inkomsten te genereren

Uit het onderzoek blijkt dat de waarde van woningen fors is gestegen. Bij niet-woningen is de waardestijging minder sterk. Veel gemeenten hebben de gestegen WOZ-waarde voor woningen (deels) gecompenseerd door hun OZB-tarieven te verlagen, terwijl de tarieven voor niet-woningen juist sterk zijn verhoogd. Dit heeft per saldo geleid tot een substantiële toename van de OZB-inkomsten uit niet-woningen.

Uit de analyse van de ontwikkeling blijkt dat de verschillen in OZB-opbrengsten tussen typen gemeenten de afgelopen 20 jaar – zoals met de Fvw werd beoogd – zijn afgenomen.

Per saldo zijn de feitelijke OZB-opbrengsten gemiddeld met circa 58% toegenomen in de periode 1997-2017 (van 2,3 miljard euro tot 3,9 miljard euro). De inhouding in het gemeentefonds is in dezelfde periode met gemiddeld 13% gestegen (van 2,1 miljard euro tot 2,7 miljard euro). Aangezien het rektarief wordt gecorrigeerd voor ontwikkelingen in de waarde van het bestaande areaal en de inflatie, zou de toename van de inhouding de ontwikkeling van het OZB-areaal moeten weerspiegelen.⁵⁰ In 2017 genereren gemeenten circa 1,2 miljard euro meer OZB dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

Van het niet volledig verevenen van de WOZ-waarde (70% waarde niet-woningen en 80% waarde woningen) in het gemeentefonds, profiteren vooral gemeenten met veel en/of grote bedrijven en gemeenten met relatief veel WOZ-waarde per woning (zoals toeristische (Wadden)gemeenten en rijke randgemeenten). Gemeenten die nadeel hebben gehad van het niet volledig vereven van de WOZ-waarde van (niet-) woningen zijn met name centrumgemeenten en gemeenten in Oost-Groningen en Noord-Limburg.

Met het niet volledig verevenen van de WOZ-waarde werd beoogd een negatieve prikkelwerking op (economische) groei te voorkomen. Met de beschikbare gegevens kan niet worden vastgesteld of het beoogde doel (het voorkomen van een negatieve prikkelwerking op groei/investeringen) door het niet volledig verevenen is gerealiseerd.

ontwikkeling in de capaciteit van gemeenten om OEM te genereren

Uit het onderzoek blijkt dat de feitelijke inkomsten van gemeenten uit OEM de afgelopen jaren fors zijn gestegen (van 0,6 miljard euro in 1997 tot 1,5 miljard euro in 2017), vooral als gevolg van de toegenomen inkomsten uit treasury en belastingen (niet zijnde OZB). Daarbij is sprake van sterke dynamiek in de feitelijke OEM, zowel tussen (typen) gemeenten als in de tijd. Een belangrijk deel van de dynamiek in de afgelopen jaren hangt samen met de ontwikkeling van het saldo op grondexploitaties. Alhoewel in de meeste jaren per saldo sprake is van een positief saldo op grondexploitaties is met name in 2012 sprake van per saldo substantiële afschrijvingen op grondposities als gevolg van de financiële crisis. De andere componenten van de OEM laten minder dynamiek zien.

⁵⁰ Opgemerkt wordt dat in de periode 1997-2017 het aantal woonruimten in Nederland met circa 16% is toegenomen.

De inhouding voor OEM is qua volume gebaseerd op de feitelijke historische OEM en geoperationaliseerd als percentage van de uitgavenijkpunten. Dit percentage is vertaald in gewichten per uitgavenmaatstaf, waardoor de inhouding OEM ‘mee beweegt’ met de ontwikkeling van de volumina van de uitgavenmaatstaven.

Daardoor is de inhouding OEM in de afgelopen jaren gestegen van circa 470 miljoen euro in 1997 tot bijna 780 miljoen euro in 2017. In de verdeling drukt de toename van de inhouding van de OEM vooral op gemeenten met relatief hoge kostenniveaus hetgeen parallel loopt met hun score op de uitgavenmaatstaven. Het op deze wijze koppelen van de OEM aan de uitgaven doet afbreuk aan het derde aspiratieniveau.

samenhang tussen eigen inkomstenpotentie en gemeentelijke structuurkenmerken

Zoals met de Fvw werd beoogd zijn de verschillen in eigen inkomstenpotentie tussen allerlei groepen de afgelopen 20 jaar kleiner geworden. Wel wordt opgemerkt dat bij centrumgemeenten en gemeenten met een zwakke sociale structuur er sprake is van duidelijk hogere OZB-inkomsten. Daarnaast zien ook randgemeenten en krimp gemeenten zich genoodzaakt iets hogere OZB-inkomsten te genereren.

Dit geeft aanleiding om deze typen gemeenten een plaats te geven in de heroverweging van de financiële verhoudingen. Daarbij dient zowel de inkomstenkant (OZB en OEM-inhouding) als de uitgavenkant in een vervolgtraject te worden betrokken.

relatie varianten inkomstenverevening met realisatie derde aspiratieniveau

Bij de varianten waarin een groter deel van de WOZ-waarde in de verevening wordt betrokken, komt de verdeling dichter in de buurt van het derde aspiratieniveau. Dit geldt waarschijnlijk ook voor de varianten waarin de OEM niet via de uitgavenmaatstaven wordt ingehouden. Voor de andere varianten van inkomstenverevening is het onduidelijk of daarmee de verdeling dichter in de buurt van het derde aspiratieniveau komt.

mogelijke aandachtspunten voor vervolgtraject heroverweging

Op basis van het onderzoek zijn enkele signalen opgetekend die voor het vervolgtraject van de heroverweging van de financiële verhoudingen relevant zijn. Deels hebben de signalen te maken met de wijze waarop binnen de financiële verhoudingen (veelal in relatie tot het derde aspiratieniveau en de autonomie van gemeenten) in het verleden politieke (ad hoc⁵¹) keuzes zijn gemaakt (systeemelementen) en deels met mogelijke onvolkomenheden in de verdeling voor typen gemeenten waarbij oplossingen zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant mogelijk zijn.

Vanuit de systeemelementen valt te overwegen in het vervolgtraject aandacht te besteden aan:

- het vereveningspercentage van de WOZ-waarde: nader inzicht is gewenst om te bepalen in hoeverre vanuit de gekozen percentages (momenteel 70/80%) daadwerkelijk een negatieve prikkel uitgaat op groei/investeringen (de veronderstelde negatieve prikkelwerking) of dat dit effect te gering is om van substantiële waarde te zijn bij (toekomstige) investeringsbeslissingen. Hierbij gaat het uiteindelijk om een afweging tussen het derde aspiratieniveau en het faciliteren van toekomstige (regionaal-economisch) opgaven.
- opnieuw vaststellen van het rekestarief op basis van het gewogen gemiddelde OZB-tarief van gemeenten: het is onduidelijk of de beoogde werking met de huidige wijze waarop het rekestarief is vastgesteld wordt gerealiseerd (per saldo wijzigt de inhouding alleen als gevolg van mutaties in de omvang van het areaal en inflatie). Afgewogen moet worden of het mogelijk en wenselijk is een nieuw ‘nulpunt voor het rekestarief’ te bepalen. Indien het rekestarief wordt bepaald op basis van de tarieven uit een bepaald jaar honoreert BZK feitelijk de beleidskeuzes van alle gemeenten in daaraan voorafgaande

⁵¹ Hierbij wordt onder andere bedoeld op de keuze om de WOZ-waarde voor 70/80% te verevenen en de keuze om de OEM te koppelen aan de uitgaven.

jaren (net als bij de introductie van de Fvw). Tot nu toe is bij herijkingsoperaties gekozen voor de lijn dat dergelijke keuzes onder de autonomie van gemeenten vallen (mede door te verwijzen naar de drie functies van eigen inkomsten zoals verwoord in de Fvw).

- wijze van verevening OEM: het is onlogisch de OEM te relateren aan de uitgavenclusters. Deze keuze doet afbreuk aan de ambitie om het derde aspiratieniveau na te streven en beperkt de autonomie van sommige gemeenten met een zwakke fysieke of sociale structuur. Daarnaast is sprake van sterke dynamiek in de feitelijke OEM waardoor het saldo van feitelijke kosten en baten per jaar sterk kan fluctueren. In het vervolgtraject dient te worden bekeken welke elementen (ook in relatie tot specifieke uitgaven- en investeringsclusters) van de OEM op een andere wijze binnen de verevening van inkomsten kunnen worden vorm gegeven (bijv. per inwoner of via de WOZ-waarde). Eerste verkenningen in die richting zijn uitgevoerd in hoofdstuk 4.
- volume voor OZB en OEM: afgewogen moet worden of het wenselijk is de inhouding OEM en OZB op de actuele omvang (na 20 jaar) van deze inkomsten af te stemmen. Bij deze keuze gaat het om een nadere afweging tussen het gelijkheidsbeginsel (zoals is verwoord in het derde aspiratieniveau) en de autonomie van gemeenten.

Voorgaande elementen hebben betrekking op het systeem van inkomstenverevning in het gemeentefonds. Bij eventuele ingrepen in deze systeemelementen moet nagegaan worden wat het effect is op bepaalde typen gemeenten. Afhankelijk van het effect van dergelijke ‘systeemingrepen’ kunnen vervolgens varianten van verevening worden verkend gericht op specifieke typen gemeenten waarvoor in het onderhavige onderzoek signalen voor mogelijke onvolkomenheden in de verdeling naar voren zijn gekomen. Daarbij dient in de herijking ook de kostenkant te worden betrokken. Niet alle signalen zijn te koppelen aan de wijze waarop de inkomstenverevning in het gemeentefonds is vorm gegeven, maar hebben ook een relatie met de uitgaven en eventueel toekomstige opgaven. Dit onderstreept het belang van een integrale afweging van inkomsten en uitgaven in de herijking.

In het onderzoek zijn vanuit de volgende typen gemeenten signalen opgetekend:

- centrumgemeenten: op diverse plaatsen in de analyse is een verband gevonden met de centrumfunctie van gemeenten. Het is wenselijk om na te gaan in hoeverre een nieuwe centrummaatstaf gebruikt zou kunnen worden om aan de problematiek van centrumgemeenten beter tegemoet te komen, ook in relatie tot de positie en kostenpatronen in randgemeenten. Daarnaast kan hier gedacht worden aan het aanpassen van het vereveningspercentage van de WOZ-waarde (hetgeen voordelig uit kan pakken voor centrumgemeenten).
- groeigemeenten: het stimuleren van groei is niet als expliciet doel binnen de Fvw benoemd. Wel is destijds aangegeven dat de financiële verhoudingen de groei (als autonome keuze van gemeenten) niet zouden mogen frustreren. Gegeven de uitgangspunten van de Fvw ligt het meer voor de hand om het expliciet stimuleren van groei en het faciliteren van toekomstige opgaven via een specifieke uitkering te faciliteren (vergelijk investeringspotentieel via de voormalige ISV-sleutel).
- krimpgemeenten: zijn minder in staat eigen inkomsten te genereren, hebben vaker te maken met een relatief grote inhouding voor de OEM (door de huidige koppeling met de uitgaven) en specifieke remanentiekosten als gevolg van een inefficiënte stad/dorp. Na de hierboven genoemde ‘herijking van de OEM’ (en/of in samenhang), dient te worden nagegaan of deze kostenpatronen door de bestaande vergoeding voor krimpproblematiek voldoende worden gedekt.

In het verleden is er voor gekozen om bij het groot onderhoud en reguliere POR onderzoeken (grotendeels) te abstraheren van de feitelijke inkomsten en wordt de inkomstenverevning, zoals 20 jaar geleden is vastgesteld, buiten beschouwing gelaten. Het huidige onderzoek laat zien dat er voldoende signalen zijn (vanuit het systeem en ontwikkeling bij verschillende typen gemeenten) om in een vervolgtraject van de heroverweging hier *in samenhang* aandacht aan te besteden. De achtergrond van signalen bij bepaalde typen gemeenten onderstreept daarbij nogmaals het belang om een herijking vanuit een integrale afweging van

inkomsten en uitgaven vorm te geven. Niet alle signalen kunnen vanuit een andere vormgeving van de (bestuurlijke) 'knoppen' door de inkomstenverevening worden opgepakt.

Bijlagen

A Nadere specificaties eigen middelen

A.1.1 Feitelijke opbrengsten OZB

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de feitelijke OZB-opbrengsten in 1997, 2008, 2014 en 2017 voor diverse (groepen) gemeenten.

Tabel 5.1: Feitelijke OZB-opbrengsten voor diverse (groepen) gemeenten in 1997, 2008, 2014 en 2017. Bedragen in euro's per inwoner.

	(1)	(2)	(3)	(4)
	TOTAAL opbrengst OZB 1997	TOTAAL opbrengst OZB 2008	TOTAAL opbrengst OZB 2014	TOTAAL opbrengst OZB 2017
<i>gemeenten</i>				
<i>0-20.000 inwoners</i>	104	148	194	214
<i>20-50.000 inwoners</i>	109	149	191	205
<i>50-100.000 inwoners</i>	138	168	210	223
<i>100-250.000 inwoners</i>	177	213	258	272
<i>>250.000 inwoners</i>	242	213	246	248
TOTAAL NL	146	175	218	231
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten				
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	107	160	202	211
<i>sterke sociale structuur</i>	106	151	195	208
<i>matige sociale structuur</i>	141	167	209	235
<i>zwakke sociale structuur</i>	134	167	209	236
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	171	202	251	248
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	107	155	199	212
<i>zwakke centrumfunctie</i>	106	154	199	209
<i>matige centrumfunctie</i>	122	150	191	207
<i>sterke centrumfunctie</i>	148	177	220	232
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	179	211	257	278
<i>alle gemeenten</i>	132	170	213	228
<i>laagste scores*</i>	47	45	78	99
<i>hoogste scores*</i>	404	420	691	735
<i>centrumgemeenten</i>	170	201	247	261
<i>randgemeenten</i>	102	159	196	208
<i>groeigemeenten</i>	122	175	220	241
<i>krimpgemeenten</i>	129	178	229	260

* Per jaar, dus bij deze regels gaan achter elke cel andere gemeenten schuil.

In bovenstaande tabel is te zien dat de verschillen in feitelijke OZB-opbrengsten tussen verschillende typen gemeenten in de periode 1997-2017 geleidelijk zijn afgenomen. Opgemerkt wordt dat de OZB-opbrengsten ook in de periode 2008-2014 bij alle typen gemeenten per saldo zijn toegenomen. In de periode 2014-2017 is er bij de G4 sprake van afvlakkende groei, terwijl bij gemeenten met een zeer zwakke sociale structuur in deze jaren sprake is van een lichte afname van de OZB-opbrengsten.

A.1.2 Specificatie componenten OEM

In de onderstaande tabellen wordt een overzicht gegeven van de samenstelling van de feitelijke OEM⁵² in 2008 en 2014. Daarbij worden de feitelijke inkomsten uit OEM (op basis van Iv3-gegevens), uitgesplitst naar de volgende componenten:

- treasury (o.a. inkomsten uit beleggingen en leningen);
- belastingen (met name toeristenbelasting, precario, hondenbelasting en enkele overige gemeentelijke belastingen, niet zijnde OZB)⁵³;
- economische zaken (o.a. inkomsten uit nutsbedrijven en marktgelden);
- grondexploitaties;
- overige algemene eigen inkomsten (o.a. openbaar vervoer, zee- en luchthavens).

⁵² Op basis van Iv3-gegevens.

⁵³ Exclusief parkeerbelasting. Deze inkomsten zijn in het gemeentefonds ondergebracht bij het uitgavencluster Wegen en water.

Tabel 5.2: Samenstelling OEM in 2008 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeenten</i>	(1) <i>treasury</i>	(2) <i>belasting</i>	(3) <i>EZ</i>	(4) <i>GREX</i>	(5) <i>overig</i>	(6) TOTAAL OEM	(7) OEM excl. grex
<i>0-20.000 inwoners</i>	65	22	7	9	-2	101	92
<i>20-50.000 inwoners</i>	65	16	4	18	-1	101	83
<i>50-100.000 inwoners</i>	75	10	-4	19	-3	98	79
<i>100-250.000 inwoners</i>	67	15	16	17	-2	114	97
<i>>250.000 inwoners</i>	112	41	-42	129	-1	239	110
TOTAAL NL	76	25	-9	5	-11	85	80
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten							
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	68	16	27	16	-2	125	109
<i>sterke sociale structuur</i>	73	19	6	37	-1	133	96
<i>matige sociale structuur</i>	64	15	1	12	-2	91	79
<i>zwakke sociale structuur</i>	75	12	6	21	-3	111	90
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	60	11	-13	0	-2	56	57
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	61	19	12	23	-1	114	92
<i>zwakke centrumfunctie</i>	67	17	1	8	-1	92	83
<i>matige centrumfunctie</i>	79	12	17	31	-2	137	106
<i>sterke centrumfunctie</i>	64	15	3	23	-3	101	78
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	69	9	-4	0	-2	72	72
<i>alle gemeenten</i>	68	15	6	17	-2	104	87
<i>laagste scores*</i>	-97	0	-71	-437	-93	-342	-85
<i>hoogste scores*</i>	256	981	506	994	4	1.167	1.138
<i>centrumgemeenten</i>	64	13	-1	13	-2	87	74
<i>randgemeenten</i>	60	13	14	11	-1	98	87
<i>groeigemeenten</i>	82	12	1	46	-1	140	94
<i>krimpgemeenten</i>	56	19	5	-3	-1	76	79

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaat achter elke cel andere gemeenten schuil.

Tabel 5.3: Samenstelling OEM in 2014 voor diverse (groepen) gemeenten. Bedragen in euro's per inwoner.

<i>gemeenten</i>	(1) <i>treasury</i>	(2) <i>belasting</i>	(3) <i>EZ</i>	(4) <i>GREX</i>	(5) <i>overig</i>	(6) TOTAAL OEM	(7) OEM excl. grex
<i>0-20.000 inwoners</i>	63	31	4	2	-2	98	96
<i>20-50.000 inwoners</i>	55	23	1	-2	-1	75	77
<i>50-100.000 inwoners</i>	61	16	-5	1	-3	70	69
<i>100-250.000 inwoners</i>	73	20	-16	-7	-2	67	74
<i>>250.000 inwoners</i>	164	49	-36	54	-74	157	103
TOTAAL NL	73	18	-1	31	-2	121	90
structuurgroepen excl. G4 en Waddengemeenten							
<i>zeer sterke sociale structuur</i>	61	23	13	0	-2	95	96
<i>sterke sociale structuur</i>	65	27	-2	-4	-1	85	89
<i>matige sociale structuur</i>	61	21	-5	-3	-2	71	75
<i>zwakke sociale structuur</i>	67	18	-12	-1	-2	69	71
<i>zeer zwakke sociale structuur</i>	56	13	-17	-3	-2	47	49
<i>zeer zwakke centrumfunctie</i>	56	28	8	-2	-1	89	91
<i>zwakke centrumfunctie</i>	57	25	0	0	-1	82	82
<i>matige centrumfunctie</i>	68	17	0	-1	-3	81	81
<i>sterke centrumfunctie</i>	57	19	-13	-3	-1	59	63
<i>zeer sterke centrumfunctie</i>	70	13	-18	-6	-2	57	63
<i>alle gemeenten</i>	62	21	-5	-2	-2	74	77
<i>laagste scores*</i>	-328	0	-87	-106	-268	-336	-328
<i>hoogste scores*</i>	386	1.229	109	167	86	1.378	1.378
<i>centrumgemeenten</i>	66	16	-16	-7	-2	57	64
<i>randgemeenten</i>	63	22	12	-3	-1	93	96
<i>groeigemeenten</i>	67	24	-2	2	-1	89	88
<i>krimpgemeenten</i>	62	27	-7	-6	-1	74	81

* Per inkomstenbron, dus bij deze regels gaat achter elke cel andere gemeenten schuil.

B Expertgroep

Het onderzoek is begeleid door een expertgroep onder eindverantwoordelijkheid van BZK. De deelnemers hebben gereflecteerd op tussenproducten en presentaties. We willen de leden graag bedanken voor hun positieve inbreng, reacties en ideeën. De verantwoordelijkheid voor de rapportage berust bij Cebeon.

De volgende personen maakten deel uit van de expertgroep:

- dhr. M. Allers (COELO, Raad voor het Openbaar Bestuur)
- dhr. G. van Nijendaal (Raad voor het Openbaar Bestuur)
- dhr. T. Jacobs (VNG)
- dhr. M. Kattenberg (CPB)
- dhr. W. Vermeulen (CPB)
- mevr. M. Heuer (ministerie van Financiën)
- dhr. T. Lubbe (gemeente Zoetermeer)
- dhr. M. Linssen (gemeente Heerlen)
- mevr. R. Hilhorst (gemeente Eindhoven)
- dhr. A. Verbakel (gemeente Eindhoven)
- mevr. J. van Dungen (gemeente Amersfoort)