

Eigen inkomsten gemeenten belangrijker dan verondersteld

Wouter Jonkers en Wim de Ruiter

Nieuwe gegevens van gemeenten hebben het inzicht in hun inkomsten verbeterd. De eigen inkomsten blijken veel belangrijker te zijn dan tot dusver gedacht. Bij gebrek aan informatie over andere inkomenscomponenten werden traditioneel de eigen inkomsten gelijkgesteld aan de gemeentelijke heffingen. Door een beter inzicht in de andere inkomenscomponenten blijkt nu dat de omvang van de eigen inkomsten twee keer zo groot is. Met name vergoedingen voor verleende diensten en de opbrengst uit het beschikbaar stellen van financieringsmiddelen blijken belangrijke bronnen van eigen inkomsten te zijn. Rekening houdend met deze inkomsten wordt de uitvoering van de gemeentetaken in 2004 voor 35 procent bekostigd uit eigen inkomsten, voor 51 procent door het Rijk, voor 2 procent door andere overheden en voor 13 procent door bedrijfseconomisch toegerekende baten die geen transacties met derden zijn. De totale baten van de gemeenten overtreffen in 2004 de lasten met 0,7 miljard euro. Dit overschot wordt nagenoeg geheel bepaald door de vier grootste gemeenten. Gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners kampen gemiddeld met een tekort. Zij moeten hun reserves aanspreken om de lasten te kunnen dekken.

Gemeenten staan dicht bij de burger. In vergelijking met de rijksoverheid en de provincies voeren gemeenten vooral doe-taken uit. Zij leveren een breed spectrum van collectieve voorzieningen voor de bevolking en het bedrijfsleven. Met de uitvoering van deze taken zijn grote bedragen gemoeid: in 2004 bedroegen de kosten 46,5 miljard euro. Gemeenten hebben verschillende inkomstenbronnen om deze kosten te dekken. Het totaal van de baten bedroeg 47,2 miljard euro in 2004.

De Algemene uitkering van het Gemeentefonds en de specifieke uitkeringen van Rijk en provincies vormen de belangrijkste inkomstenbronnen. Daarnaast verwerven de gemeenten ook zelf baten: de eigen inkomsten. Dit zijn baten die gemeenten van derden, maar niet van andere overheden, verkrijgen. Voor een deel vloeien deze baten voort uit opgelegde heffingen: de gemeentelijke belastingen en rechten. Daarnaast bestaan de eigen inkomsten uit de vergoeding voor verleende diensten en uit de opbrengst van het beschikbaar stellen van financieringsmiddelen.

Door nieuwe voorschriften voor de externe verslaglegging zijn met ingang van 2004 nieuwe gegevens over de gemeentefinanciën beschikbaar gekomen. Hierdoor wordt voor het eerst een gedetailleerd inzicht verkregen in de samenstelling van de inkomsten van de gemeenten. Het vervolg van dit artikel beschrijft de resultaten van een onderzoek naar deze inkomsten. De uitkomsten wijken af van het beeld dat tot dusver bestond. Het beeld tot nu toe was gebaseerd op kengetallen en enkele schattingen. De start van nieuwe stromen informatie gaat gepaard met een aanlooptijd.

De uitkomsten over 2004 zijn nu pas beschikbaar. In volgende jaren mag een versnelling worden verwacht.

Lasten en baten

Het onderzoek naar de verschillende typen inkomsten van gemeenten is uitgevoerd vanuit een bedrijfseconomische invalshoek. Gemeenten baseren hun financiële verantwoording al geruime tijd op het stelsel van lasten en baten. Kern van dit stelsel is dat zo goed mogelijk bepaald wordt welke kosten en welke opbrengsten betrekking hebben op de verslagperiode. Door afweging van lasten en baten kan het resultaat over die periode worden bepaald. Een structureel overschot of structureel tekort moet leiden tot maatregelen. De baten worden aangeduid als dekkingsmiddelen: middelen om de lasten te dekken. Er is dus geen sprake van het vastleggen van kasstromen. Zo wordt voorkomen dat de investering in een kantoorgebouw op dezelfde wijze meetelt als de lonen die aan de ambtenaren betaald worden. Niet de investering zelf maar de jaarlijkse afschrijving op de investeringen wordt betrokken in de afweging van lasten en baten.

Het lasten- en batenstelsel wijkt ook (enigszins) af van de registratie op transactiebasis. De belangrijkste verschillen liggen in het treffen van voorzieningen en de rentekosten over het eigen vermogen. De dotatie aan een voorziening wegens risico's en verplichtingen behoort tot de lasten. Van een transactie is pas sprake als de voorziening daadwerkelijk wordt aangewend voor het achterliggende risico of de verplichting. Tot de lasten worden ook de rentekosten gerekend die onderdeel zijn van de kostprijs maar betrekking hebben op de inzet door de gemeente van eigen financieringsmiddelen. Deze rente is geen transactie van de gemeente met een derde. Bij de toepassing van het stelsel van lasten en baten is enige ruimte voor interpretatie. De uitkomsten in dit artikel zijn gebaseerd op de opgaven van gemeenten. Een uniforme interpretatie door alle gemeenten is daarbij niet goed haalbaar.

Rijk betaalt de helft

De baten van de gemeenten zijn in 2004 0,7 miljard euro hoger dan de lasten. Gemiddeld hebben de gemeenten op hun exploitatie dus wat overgehouden. Dit overschot is toegevoegd aan het eigen vermogen. De lasten worden voor 51 procent gedekt uit bijdragen van het Rijk, voor 1,9 procent door andere overheden en voor 35,5 procent uit eigen inkomsten. In de resterende lasten wordt voor 12,9 procent voorzien door bedrijfseconomisch toegerekende baten die geen transacties met derden zijn. Dit zijn vooral de baten uit de activering van kosten van de bouwgrondontwikkeling, de baten van de rente die over het eigen vermogen is berekend en de vrijval van voorzieningen en reserves.

Het inzicht dat het Rijk voor 51 procent en de eigen inkomsten voor 35,5 procent zorgen voor de dekking van de lasten is nieuw. In de gangbare publicaties op dit gebied wor-

Tabel 1
Lasten en dekkingsmiddelen van de gemeenten 2004

	Lasten 1	Baten 2	Saldo 3=2-1	Dekkingsmiddelen (de specificatie van kolom 2)			
				uitkeringen van het Rijk	uitkeringen van andere overheden	eigen inkomsten	geen transacties
				4	5	6	7
<i>mld euro</i>							
Beleidsvelden	45,2	29,4	−15,8	11,9	0,9	11,9	4,8
Algemene middelen	1,3	17,7	16,5	11,8	0,0	4,6	1,3
Totaal	46,5	47,2	0,7	23,7	0,9	16,5	6,0
Dekking met eigen vermogen		−0,7	−0,7				−0,7

Tabel 2
Samenstelling eigen inkomsten gemeenten 2004

	Heffingen	Rente en dividend	Huren en pacht	Verleende diensten	Verkopen duur- zame goederen	Bijdragen	Totaal baten excl. heffingen	Totaal baten incl. heffingen
<i>mln euro</i>								
Beleidsvelden								
Algemeen bestuur	207,3	2,8	9,3	114,8	0,3	4,8	131,9	339,2
Openbare orde	0,0	0,2	3,5	86,2	0,6	4,3	94,8	94,8
Verkeer en vervoer	479,6	6,9	97,5	406,5	16,5	24,9	552,3	1 031,8
Economische zaken	0,0	200,0	113,1	194,0	42,6	14,4	564,1	564,1
Onderwijs	0,0	2,5	28,9	236,7	7,6	112,1	387,8	387,8
Cultuur en recreatie	0,0	9,8	227,9	258,4	23,8	28,3	548,2	548,2
Sociale voorzieningen	0,0	12,1	46,5	237,4	8,5	512,3	816,8	816,8
Volksgezondheid en milieu	2 613,2	13,0	6,0	226,2	3,6	37,9	286,7	2 899,9
Volkshuisvesting, w.o.: bouwgrondexploitatie	450,9	414,3	539,0	488,7	2 611,0	156,3	4 209,4	4 660,2
Algemeen / onverdeeld	0,0	70,6	436,3	367,3	2 496,6	108,8	3 479,6	3 479,6
	0,0	8,7	3,6	504,3	13,7	18,1	548,4	548,4
Totaal beleidsvelden	3 751,0	670,4	1 075,2	2 753,3	2 728,2	913,3	8 140,4	11 891,3
Algemene middelen								
Onroerendezaakbelasting	3 367,2	0,0	0,1	0,0	0,0	1,5	1,6	3 368,8
Overige belastingen	257,2	0,0	0,6	0,0	0,0	0,1	0,7	257,9
Opbrengsten treasury	0,0	838,0	18,5	37,8	16,2	6,8	917,3	917,3
Overige	0,0	0,1	0,1	32,2	0,0	4,8	37,1	37,1
Totaal algemene middelen	3 624,4	838,1	19,2	70,0	16,2	13,2	956,8	4 581,2
Totaal eigen inkomsten	7 375,4	1 508,5	1 094,4	2 823,3	2 744,5	926,5	9 097,1	16 472,5

den rijksbijdragen van minimaal 70 procent genoemd en de eigen inkomsten op maximaal 20 procent gehouden. Het Rijk blijkt dus van veel minder belang dan werd aangenomen. Gemeenten zijn in sterkere mate dan gedacht aangewezen op eigen inkomsten.

De baten van de gemeenten kunnen worden onderscheiden in algemene baten en baten die rechtstreeks samenhangen met de uitgevoerde taken. Tabel 1 geeft een overzicht voor 2004. De lasten van de gemeentelijke taken op de diverse beleidsvelden bedragen 45,2 miljard euro. Aan deze taken zijn rechtstreekse baten verbonden van 29,4 miljard euro. Dit zijn vooral de specifieke uitkeringen van het Rijk en van andere overheden (de provincies en de Europese Unie) en de taakgerelateerde eigen inkomsten van de gemeenten. Deze laatste categorie eigen inkomsten bestaat uit enkele belastingen en alle rechten, baten uit verleende diensten, huren en pacht, en de rente en dividend die ontvangen zijn over beleidsmatige leningen en deelnemingen.

Om de lasten te dekken zijn de taakgerelateerde baten onvoldoende. Er moet een beroep van 15,8 miljard euro op de algemene middelen worden gedaan. Aan algemene middelen is een bedrag van 17,7 miljard euro beschikbaar gekomen. Dit bestaat vooral uit de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds en vrij besteedbare gemeentelijke belastingen als de onroerendezaakbelasting. Omdat de verwerving van de algemene middelen 1,3 miljard euro kostte, bleef er netto 16,5 miljard euro over voor de dekking van de lasten van de beleidsvelden. Hiervan was dus 15,8 miljard euro daadwerkelijk nodig voor de beleidsvelden. Het overschot van 0,7 miljard euro is toegevoegd aan het eigen vermogen.

Samenstelling eigen inkomsten

Traditioneel werden de eigen inkomsten gelijkgesteld aan de gemeentelijke heffingen. Met een opbrengst van

7,4 miljard euro vormen de heffingen wel een belangrijk deel van de totale eigen inkomsten van 16,5 miljard euro. Maar meer dan de helft van de eigen inkomsten bestaat uit andere componenten.

De heffingen zijn voor ongeveer de helft gebonden aan bepaalde beleidsvelden. De afvalstoffenheffing, de reinigingsrechten en de rioolrechten zijn de belangrijkste. In tabel 2 zijn deze opgenomen onder Volksgezondheid en milieu. De andere taakgebonden heffingen zijn de leges burgerzaken (Algemeen bestuur), parkeergelden (Verkeer en vervoer) en de bouwleges (Volkshuisvesting). De andere helft van de heffingen bestaat uit algemene middelen die naar de voorkeur van de gemeenteraad kunnen worden ingezet. Dit zijn vooral de onroerendezaakbelastingen. De resterende 257 miljoen euro aan algemene heffingen wordt verkregen uit kleinere belastingen zoals de toeristenbelasting, precariobelasting, hondenbelasting en forensenbelasting.

Het nieuwe inzicht in de eigen inkomsten is verkregen door informatie over de ontvangsten uit rente en dividend, huren en pachten, verleende diensten, verkopen van duurzame goederen en bijdragen van burgers, instellingen en ondernemingen. Het totaal hiervan bedraagt ruim 9 miljard euro. Minder dan 1 miljard hiervan behoort tot de algemene middelen. Het gaat dan vrijwel uitsluitend om de renteopbreng-

sten uit de treasury-activiteiten van de gemeenten. Dit zijn de opbrengsten van de tijdelijk belegde overtollige financieringsmiddelen. De overige 8 miljard euro is gebonden aan specifieke beleidsvelden. De exploitatie van bouwgronden speelt hierbij een belangrijke rol. In de financiële verslagen van de gemeenten moeten de kosten en baten van de ontwikkeling van bouwgronden in de exploitatierekening worden verantwoord. Hiermee zijn grote bedragen gemoeid. Als gevolg hiervan worden vrijwel alle overzichten in sterke mate door deze activiteit beïnvloed. In het geval van de eigen inkomsten bepaalt de ontwikkeling van bouwgronden met 3,5 miljard euro 21,1 procent van alle eigen inkomsten en zelfs 38,3 procent van de inkomsten buiten de traditionele belastingen en rechten. De eigen inkomsten uit bouwgrondexploitatie bestaan vooral uit de opbrengst van grondverkoop en in veel mindere mate uit huren, pachten en verleende diensten.

De categorie rente en dividend bestaat vooral uit de rente ontvangen van woningcorporaties en de winst van elektriciteitsbedrijven. Huren en pacht worden op diverse beleidsterreinen ontvangen. Sport en de exploitatie van woningen zijn logische zwaartepunten voor deze inkomsten. De opbrengsten uit de verleende diensten zijn met 2,8 miljard euro omvangrijk en over alle beleidsterreinen verspreid. Grotere bedragen vloeien voort uit de eerder genoemde bouwgronden, maar ook uit het openbaar vervoer (ritbewij-

Tabel 3
Dekkingsmiddelen van gemeenten per grootteklasse gemeenten, 2004

	Alle gemeenten	Inwoneraantal >250 000	50 000– 250 000	20 000– 50 000	< 20 000
<i>% van de lasten</i>					
Dekkingsmiddelen					
Rijksbijdragen, excl. Algemene uitkering	25,6	34,3	26,6	24,5	15,0
Algemene uitkering	25,5	20,5	24,1	24,1	32,8
Bijdragen andere overheden	1,9	3,4	1,3	1,5	1,0
Eigen inkomsten	35,4	36,6	32,8	37,1	38,0
Overig	13,1	11,9	15,3	11,2	12,5
Eigen vermogen	-1,5	-6,7	-0,1	1,5	0,8
Totaal dekkingsmiddelen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabel 4
Dekkingsmiddelen per beleidsveld, gemeenten 2004

	Specifieke dekkingsmiddelen					Algemene dekkings- middelen
	Specifieke Rijks- bijdragen	Bijdragen andere overheden	Eigen inkomsten m.u.v. algemene middelen	Overig	Totaal spec. dekkings- middelen	
	% van de lasten per beleidsveld					
Beleidsvelden						
Algemeen bestuur	1	0	13	5	19	81
Openbare orde	1	1	8	3	14	86
Verkeer en vervoer	16	3	24	5	47	53
Economische zaken	4	1	86	5	96	4
Onderwijs	56	1	7	4	67	33
Cultuur en recreatie	1	1	13	3	18	82
Sociale voorzieningen	58	1	7	3	69	31
Volksgezondheid en milieu, w.o.:	6	2	66	6	80	20
reiniging en afvalverwijdering	0	2	95	6	103	-3
riolering	0	0	81	7	89	11
Volkshuisvesting, w.o.:	5	4	54	32	96	4
bouwgrondexploitatie	1	3	61	43	108	-8
Algemeen / onverdeeld	6	3	46	55	110	-10

zen), nutsbedrijven (gemeentelijke waterbedrijven), onderwijs (lesgelden en ouderbijdragen), culturele instellingen en sportaccommodaties (toegangsbewijzen) en werkgelegenheid (producten sociale werkplaatsen). Ten slotte is een grote post bij de verleende diensten van 504 miljoen euro door de gemeenten als onverdeeld opgegeven. De laatste categorie eigen inkomsten bestaat uit ontvangen bijdragen. Meer dan 50 procent hiervan hangt samen met het beleidsterrein sociale voorzieningen. De baten bestaan uit vergoedingen en terugvordering van sociale uitkeringen.

Overschot grote gemeenten

Eerder is al gemeld dat de lasten van alle gemeenten samen voor 51 procent worden gedekt uit bijdragen van het Rijk, 2 procent door andere overheden en voor 35 procent uit eigen inkomsten. Het patroon verschilt echter flink tussen gemeenten. Tabel 3 geeft een overzicht van de dekkingspercentages per grootteklasse van gemeenten.

Het overschot op de exploitatie voor het totaal van alle gemeenten wordt vrijwel geheel bepaald door de vier grote gemeenten. Bij deze gemeenten overtreffen de dekkingsmiddelen de lasten met 6,7 procent. Dit komt overeen met een bedrag van 886 miljoen euro. Dit bedrag kon worden toegevoegd aan het eigen vermogen. De gemeenten met een inwonertal tussen de 50 duizend en 250 duizend inwoners hebben samen een vrijwel sluitende exploitatie. De gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners kampen met een tekort. Zij moeten de reserves aanspreken om de lasten te kunnen dekken.

De eigen inkomsten spelen voor de gemeenten met een inwonertal tussen de 50 duizend en 250 duizend een minder belangrijke rol dan bij de andere gemeenten. Bij de kleine gemeenten dekken vooral de heffingen een groot deel van de lasten, bij de vier grote steden zorgen opbrengsten van de bedrijven voor een relatief grote dekking via de eigen inkomsten.

De algemene uitkering dekt bij de kleine gemeenten een relatief groot deel van de lasten, terwijl bij de grote gemeenten een relatief groot deel van de lasten gedekt worden door specifieke uitkeringen van het Rijk. Een belangrijke oorzaak is gelegen in de bijstandsverlening. Bij de vier grote steden wordt 96,5 procent van de lasten van de bijstand gedekt door specifieke Rijksbijdragen. Bij afnemende grootte van de gemeenten daalt dit percentage, via 77 procent en 70 procent tot 67 procent voor gemeenten met minder dan 20 duizend inwoners. Dit verschijnsel wordt versterkt doordat voor de grote gemeenten een zwaarder accent ligt op taken die grotendeels uit specifieke Rijksuitkeringen worden bekostigd.

Vergelijking dekkingsmiddelen tussen beleidsvelden

Tussen de financiering van de afzonderlijke beleidsvelden bestaan flinke verschillen. In sommige gevallen vormen specifieke Rijksbijdragen het leeuwendeel van de dekking, in andere gevallen wordt een groot deel van de lasten door

de eigen middelen gedekt. In tabel 4 is per (hoofd)beleidsveld aangegeven op welke manier de lasten worden gedekt.

De een na laatste kolom van tabel 4 laat zien in welke mate een beleidsveld uit specifieke middelen wordt bekostigd. In de laatste kolom komt tot uiting hoeveel algemene middelen extra nodig zijn om het beleidsveld te bekostigen. Als het percentage positief is moeten er algemene middelen worden ingezet om de kosten volledig te dekken. Bij een negatief percentage overtreffen de specifieke middelen de lasten. Voor het totaal van alle beleidsvelden moest ongeveer 36 procent van de lasten van gemeenten worden gedekt via de algemene middelen.

Sommige beleidsvelden zijn zelfvoorzienend. Door beleidsgerelateerde heffingen of toepassing van het profijtbegin-sel worden de kosten (bijna) geheel op de belanghebbenden verhaald. Dit geldt vooral voor de beleidsvelden Riolerings- en Reinigings- binnen het hoofdveld Volksgezondheid en milieu. Ook op de beleidsvelden Economische zaken en Volkshuisvesting wordt een groot percentage van de lasten gedekt via de eigen inkomsten. Op Economische zaken komt dit vooral doordat gemeenten relatief hoge baten ontvangen uit aandelen in nutsbedrijven, op Volkshuisvesting spelen de bouwleges en de eerder besproken exploitatie van bouwgrond een grote rol.

Onderwijs en Sociale voorzieningen zijn beleidsvelden waarop een groot deel van de lasten door specifieke uitkeringen van het Rijk wordt gedekt. Daarnaast doen deze beleidsvelden een belangrijk beroep op de algemene dekkingsmiddelen. Andere beleidsvelden moeten vrijwel geheel uit de algemene middelen worden bekostigd. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn Algemeen bestuur, Openbare orde en Cultuur en recreatie.

Invloed grondbedrijf

In de systematiek van de gemeenten is de ontwikkeling van bouwgronden een onderdeel van de exploitatie. Eerder is al opgemerkt dat de exploitatie van bouwgronden de uitkomsten sterk beïnvloedt. Zo wordt 20 procent van de eigen inkomsten bepaald door de ontwikkeling van bouwgronden. Om het volledige effect hiervan te kwantificeren is de complete bouwgrondexploitatie kunstmatig uit het overzicht van baten en lasten geëlimineerd. Dit fictieve resultaat volgens de opstelling van tabel 1, is hieronder in tabel 5 weergegeven.

De lasten verminderen met 5,7 miljard euro en bedragen nu 40,8 miljard euro. De baten nemen af met 6,2 miljard euro tot 41,0 miljard euro. Het positieve exploitatiesaldo is hierdoor afgenomen van 0,7 miljard euro tot 0,2 miljard euro. Zonder bouwgrondexploitatie is het exploitatiesaldo nog steeds positief, maar wel kleiner. Gemeenten verdienen in 2004 netto 0,5 miljard euro aan de ontwikkeling van bouwgronden.

Deze verdiensten worden voornamelijk behaald doordat de lasten van de exploitatie van bouwgronden vooral door eigen inkomsten gedekt worden. In het plaatje zonder de exploitatie van bouwgronden spelen de Rijksbijdragen een

Tabel 5
Lasten en dekkingsmiddelen van de gemeenten 2004, exclusief bouwgrondexploitatie

	Lasten	Baten	Saldo	Dekkingsmiddelen (de specificatie van kolom 2)			
	1	2	3=2-1	uitkeringen van het Rijk 4	uitkeringen van andere overheden 5	eigen inkomsten 6	geen transacties 7
<i>mld euro</i>							
Beleidsvelden	39,5	23,3	-16,2	11,8	0,7	8,4	2,4
Algemene middelen	1,3	17,7	16,4	11,8	0,0	4,6	1,3
Totaal	40,8	41,0	0,2	23,6	0,7	13,0	3,7
Dekking met eigen vermogen		-0,2	-0,2				-0,2

grotere rol. Zij dekken nu 58 procent van de lasten. Dit is een hoger aandeel dan de eerder genoemde 51 procent inclusief exploitatie van bouwgronden, maar nog altijd beduidend minder dan de 70 procent die in de gangbare publicaties wordt genoemd.