

Gemeenten voegen 1,1 miljard euro toe aan eigen vermogen

Wouter Jonkers en André Michel

Het eigen vermogen van de Nederlandse gemeenten groeide in 2005 met ruim 1,1 miljard euro tot 25,3 miljard euro. De gemeenten kregen in 2005 ongeveer 200 miljoen euro minder binnen van het Rijk, maar door de toename van de eigen inkomsten, bijdragen van andere overheden en boekwinsten op verkopen stegen de baten harder dan de lasten. Het overschot was groter dan in 2004, toen de gemeenten 0,7 miljard euro overhielden. In tegenstelling tot een jaar eerder, toen alleen de grote steden een overschot hadden, sloten ook de kleine gemeenten 2005 af met een positief saldo.

Overschot in alle grootteklassen

In 2005 bedroegen de gemeentelijke lasten 48,9 miljard euro en de baten 50 miljard euro. Het overschot op de exploitatie van gemeenten bedroeg in 2005 daardoor 1,1 miljard euro, ongeveer 400 miljoen euro meer dan in 2004. In dat jaar werd het overschot geheel bepaald door de vier grote steden, die een positief resultaat van 885 miljoen euro boekten. In 2005 was het overschot van de vier grootste gemeenten kleiner; zij voegden 520 miljoen euro toe aan het eigen vermogen. Terwijl het overschot van de vier grootste gemeenten kleiner werd, verbeterden de overige gemeenten hun saldo.

Tabel 1
Saldo lasten en baten gemeenten per grootteklasse

	2004	2005	2004	2005
	mln euro		% van de lasten	
< 20 000 inwoners	-42	168	-0,8	3,3
20 000– 50 000 inwoners	-160	304	-1,5	2,7
50 000–250 000 inwoners	15	156	0,1	0,8
>250 000 inwoners	885	520	6,7	3,9
Nederland	699	1 147	1,5	2,3

Tabel 2
Samenstelling inkomsten gemeenten

	Baten		Percentage van de totale lasten	
	2004	2005	2004	2005
	mld euro		%	
Eigen inkomsten	16,5	17,6	35,4	36,0
Rijksbijdragen	23,7	23,5	51,1	48,1
<i>waarvan algemene uitkering</i>	<i>11,8</i>	<i>11,9</i>	<i>25,5</i>	<i>24,4</i>
<i>waarvan specifieke Rijksuitkeringen</i>	<i>11,9</i>	<i>11,6</i>	<i>25,6</i>	<i>23,7</i>
Bijdragen andere overheden	0,9	1,0	1,9	2,0
Overige baten	6,0	7,9	13,1	16,3
Totaal baten	47,2	50,0	101,5	102,3
Totaal lasten	46,5	48,9	100,0	100,0
Saldo	0,7	1,1	1,5	2,3

Het overschot van de vier grootste gemeenten wordt vooral bepaald door Amsterdam, dat een positief resultaat van 359 miljoen euro boekte. Rotterdam en Den Haag voegden respectievelijk 83 en 84 miljoen euro toe aan het eigen vermogen. Utrecht had een tekort van 5 miljoen euro.

Een belangrijke verklaring voor het kleinere overschot van de vier grote steden is het verslechterde saldo op het terrein van de bijstandsverlening. Zij boekten hier in 2004 nog een positief resultaat van 52 miljoen euro. In 2005 moesten ze echter 138 miljoen bijleggen uit de algemene middelen. Bij de andere gemeenten verbeterde het saldo op het beleidsterrein bijstandsverlening juist. Ook de mate waarin de lasten voor bijstandsverlening gedekt worden door specifieke bijdragen van het Rijk zijn per grootteklasse veranderd. Bij de gemeenten met meer dan 250 duizend inwoners werd in 2004 nog bijna 97 procent van de lasten met betrekking tot bijstandsverlening gedekt door Rijksbijdragen, in 2005 is dit percentage afgenomen tot 87 procent. Bij de andere grote gemeenten steeg dit percentage van 77 procent tot 80 procent en bij de middelgrote van 70 tot 72 procent. Bij de kleine gemeenten nam de dekking af van 67 procent tot 66 procent.

Een tweede belangrijke verklaring voor het verslechterde saldo van de vier grootste gemeenten is dat deze gemeenten 200 miljoen euro meer aan lasten op het beleidsterrein openbaar vervoer geboekt hebben. De voornaamste oorzaak is dat deze gemeenten de voorzieningen hebben laten toenemen. Het Rotterdamse openbaar vervoerbedrijf RET heeft bijvoorbeeld voorzieningen getroffen voor een reorganisatie en een sociaal plan.

Samenstelling inkomsten gemeenten in 2005

De dekking van de gemeentelijke lasten bestond in 2005 voor 48 procent uit Rijksbijdragen, voor twee procent uit bijdragen van andere overheden en voor 36 procent uit eigen inkomsten. De overige baten van gemeenten dekken nog eens 16 procent van de lasten. Hierbij gaat het om de

boekwinsten en bedrijfseconomisch toegerekende baten die geen transacties met derden zijn, zoals de vrijval van voorzieningen en de baten van de rente die over het eigen vermogen is berekend.

Lasten en baten

Gemeenten baseren hun financiële verantwoording op een stelsel van lasten en baten. De kern van dit stelsel is dat zo goed mogelijk bepaald wordt welke kosten en welke opbrengsten betrekking hebben op de verslagperiode. Het stelsel van lasten en baten wijkt af van het stelsel op transactiebasis, waarop het EMU-saldo is gebaseerd. De hier gepresenteerde saldi wijken daarom af van de EMU-saldi. Een belangrijk verschil is dat bij het stelsel van baten en lasten niet de investeringen, maar de jaarlijkse afschrijvingen op investeringen worden betrokken in de afweging van lasten en baten. Voorts liggen er belangrijke verschillen in het treffen van voorzieningen en de rentekosten over het eigen vermogen. In het stelsel van lasten en baten is het mogelijk om voorzieningen te vormen. De dotatie aan een voorziening behoort tot de lasten, net als de rentekosten die onderdeel zijn van de kostprijs maar betrekking hebben op de inzet door de gemeente van eigen financieringsmiddelen. Deze rente is geen transactie met een derde.

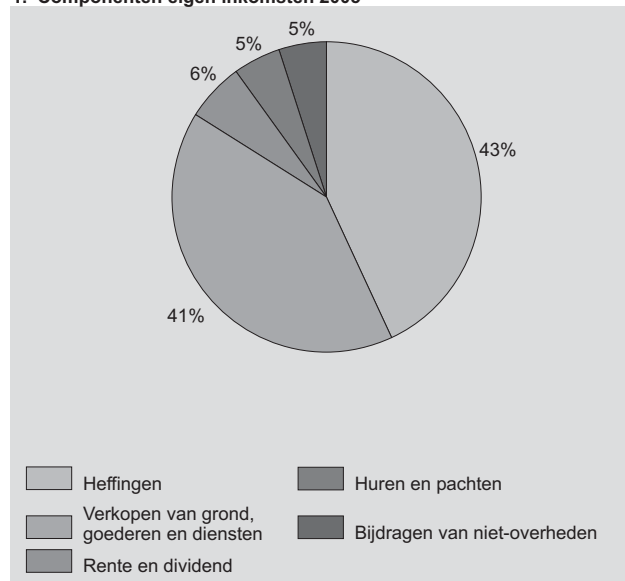
Eigen inkomsten nader bekeken

Het grootste deel van de eigen inkomsten van gemeenten bestaat uit gemeentelijke heffingen. In 2005 besloegen zij met 7,5 miljard euro bijna 43 procent van de totale eigen

inkomsten. Tot de heffingen behoren onder meer de gemeentelijke belastingen zoals de onroerendezaakbelasting, leges voor bouwvergunningen, rioolrechten en verontreinigingsheffingen.

In 2004 was de opbrengst aan heffingen met een totaalbedrag van zo'n 7,4 miljard euro bijna even groot als in 2005. Het relatieve belang was echter groter: ze maakten bijna 45 procent uit van de totale eigen inkomsten. Terwijl het aandeel van de heffingen van 2004 op 2005 met 2 procentpunt afnam, steeg het aandeel van de overige componenten van de eigen inkomsten juist met 2 procentpunt. Het zijn ook vooral deze andere componenten die de ver-

1. Componenten eigen inkomsten 2005



Tabel 3
Samenstelling eigen inkomsten gemeenten 2005

	Heffingen	Rente en dividend	Huren en pacht	Verleende diensten, verkopen goederen & gronden	Bijdragen	Totaal baten	Totaal baten excl. heffingen
<i>mln euro</i>							
Beleidsvelden							
Algemeen bestuur	218,0	2,9	7,8	136,3	6,6	371,5	153,5
Openbare orde		0,3	3,3	133,2	5,5	142,2	142,2
Verkeer en vervoer	398,7	1,5	82,1	732,9	13,7	1 228,9	830,2
Economische zaken		51,3	110,6	299,1	7,7	468,7	468,7
Onderwijs		2,7	31,9	150,9	103,0	288,5	288,5
Cultuur en recreatie		11,0	211,5	324,2	23,8	570,6	570,6
Sociale voorzieningen		14,1	55,6	282,5	445,9	798,1	798,1
Volksgesondheid en milieu	2 540,0	10,4	7,5	539,0	39,1	3 136,0	596,0
Volkshuisvesting	453,0	411,5	342,1	3 869,5	172,6	5 248,7	4 795,7
<i>w.o. bouwgrondexploitatie</i>		411,5	342,1	3 869,5	172,6	4 795,7	4 795,7
Algemeen/onverdeeld		22,8	3,8	407,1	57,3	491,1	491,1
Totaal beleidsvelden	3 609,6	528,4	856,2	6 874,8	875,3	12 744,3	9 134,7
Algemene middelen							
(On)roerendezaakbelasting	3 616,2	—	—	—	—	3 616,2	—
Overige belastingen	279,9	—	—	—	—	279,9	—
Opbrengsten treasury		596,0	18,7	44,5	6,7	666,0	666,0
Overige		3,7	30,2	243,1	5,0	281,9	281,9
Totaal algemene middelen	3 896,0	599,6	48,9	287,6	11,8	4 843,9	947,9
Totaal eigen inkomsten	7 505,7	1 128,1	905,1	7 162,4	887,0	17 588,2	10 082,6
Totaal eigen inkomsten in 2004	7 375,4	1 508,5	1 094,4	5 567,8	926,5	16 472,5	9 097,1

klaring vormen van de toename van de eigen inkomsten met 1,1 miljard euro. Er is daarbij echter wel sprake van wisselende bewegingen: tegenover een daling van de reële rente- en dividendontvangsten staat bijvoorbeeld een stijging van de huren en pachten.

De grootste bijdrage tot de groei van de eigen inkomsten komt uit verkopen van goederen en diensten: 7,1 miljard euro in 2005 tegenover 5,6 miljard in 2004. Onder de verkopen van goederen worden hier zowel duurzame als niet duurzame goederen opgenomen: van grondverkoop, verkoopsommen van gebouwen, weg- en wegenbouwkundige werken en objecten uit musea, via opbrengsten van entreegelden (musea, theater etc.) tot en met verkopen van oud papier en vuilniszakken bestemd voor de huisvuilinzameling.

De grondexploitatie leverde het belangrijkste aandeel in de groei van de verkopen van goederen en diensten. In 2004 was de grondexploitatie goed voor 2,8 miljard euro, in 2005 voor 3,9 miljard euro. De afronding en oplevering van de diverse bouwprojecten in de gemeenten – in mogelijke samenhang met gestegen grondprijzen – zal aan de stijging niet vreemd zijn geweest.

Door de inkomsten uit de grondexploitatie worden de eigen inkomsten van de gemeenten voor een belangrijk deel gegenereerd op het beleidsveld volkshuisvesting. Met een opbrengst van 5,2 miljard euro was volkshuisvesting in 2005 goed voor twee vijfde deel van de totale eigen inkomsten. Volksgezondheid en milieu en verkeer en vervoer zijn de beleidsterreinen die qua omvang van de eigen inkomsten op respectievelijk de tweede en derde plaats komen met 3,1 miljard en 1,2 miljard euro. Bij volksgezondheid en milieu gaat het daarbij vooral om de opbrengsten uit heffingen, zoals rioolrechten, reinigingsrechten en de afvalstoffenheffing.

Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat tegenover deze grote opbrengsten vaak ook grote lasten staan. De hoge lasten vormen op zich beschouwd een aanduiding van het niveau van dienstverlening aan de burger.

Minder baten uit Rijksbijdragen

De Rijksbijdragen waren in 2005 ongeveer 200 miljoen euro lager dan een jaar eerder. Zij kunnen worden onderscheiden in de specifieke Rijksuitkeringen en de algemene uitkering. De specifieke Rijksuitkeringen zijn aan een bepaald beleidsveld gebonden, terwijl de algemene uitkering vrij besteedbaar is. Een belangrijke oorzaak van de afname van de Rijksbijdragen is de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs in veel gemeenten, waardoor scholen in veel gemeenten direct door het Rijk in plaats van via de gemeente worden gefinancierd. Hierdoor zijn de specifieke Rijksbijdragen met ongeveer 300 miljoen euro afgenomen.

De Rijksbijdragen dekken in alle grootteklassen een kleiner percentage van de lasten dan in 2004 (tabel 4). In alle grootteklassen speelt de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs een grote rol.

Hogere boekwinsten op effecten

De overige baten van de gemeenten namen toe van 6,0 miljard euro in 2004 tot 7,9 miljard euro in 2005. Een belangrijke oorzaak van deze groei is de verkoop van aandelen in de nutsbedrijven NRE en Wavin door een groot aantal gemeenten in Noord-Brabant en Overijssel. De boekwinst op effecten is daardoor ongeveer 600 miljoen euro hoger dan in 2004.

Tabel 4
Samenstelling inkomsten naar grootteklasse

	Nederland		>250 000 inw.		50 000–250 000 inw.		20 000–50 000 inw.		<20 000 inw.	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
<i>% van de lasten</i>										
Eigen inkomsten	35,4	36,0	36,6	36,3	32,8	33,1	37,1	37,8	38,0	41,9
Rijksbijdragen	51,1	48,1	54,8	51,3	50,7	47,2	48,6	47,1	47,8	44,8
w.v.										
algemene uitkering	25,5	24,4	20,5	20,1	24,1	22,3	24,1	29,7	32,8	31,9
specifieke Rijksuitkeringen	25,6	23,7	34,3	31,2	26,6	24,9	24,5	17,5	15,0	12,9
Bijdragen andere overheden	1,9	2,0	3,4	3,9	1,3	1,4	1,5	1,2	1,0	1,3
Overige baten	13,1	16,3	11,9	12,4	15,3	19,0	11,2	16,6	12,5	15,4
	51,1									
<i>Totaal baten</i>	<i>101,5</i>	<i>102,3</i>	<i>106,7</i>	<i>103,9</i>	<i>100,1</i>	<i>100,8</i>	<i>98,5</i>	<i>102,7</i>	<i>99,2</i>	<i>103,3</i>
Saldo	1,5	2,3	6,7	3,9	0,1	0,8	-1,5	2,7	-0,8	3,3