



## De vijf slachtoffers van het nieuwe Gemeentefonds

**Auteur(s):**

Bron, K.  
Lustgraaf, R. van de  
*De auteurs zijn werkzaam bij Andersson Elffers Felix te Utrecht.*

**Verschenen in:**

ESB, 81e jaargang, nr. 4053, pagina 322, 10 april 1996

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

politiek, bestuur, overheidsfinanciën

*De Tweede Kamer staat op het punt een nieuwe wet te behandelen, die de verdeling van de middelen van het Gemeentefonds regelt. Gemeenten met een centrumfunctie worden er beter van, maar gemeenten met grote industriële complexen krijgen hierdoor fors minder inkomsten.*

**Gemeenten kennen drie categorieën van inkomsten. Het betreft specifieke uitkeringen van het Rijk, de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en inkomsten uit eigen middelen (heffingen, retributies en belastingen). [tabel 1](#) geeft de verdeling van deze inkomsten aan.**

**Tabel 1. Gemeentelijke inkomstenbronnen, 1995**

Specifieke uitkeringen	28,3 mrd	52%
Heffingen en retributies	4,2 mrd	8%
Belastingen	4,4 mrd	8%
Algemene uitkering	17,8 mrd	32%
Totaal	54,7 mrd	100%

De specifieke uitkeringen vormen 52% van de inkomsten. Gemeenten kunnen deze middelen niet vrij besteden, omdat ze gerelateerd zijn aan een bestemming. Het wordt echter steeds minder wenselijk geacht om de bestedingsvrijheid van autonome bestuurlijke lichamen in te perken via 'de gouden koorden' van specifieke uitkeringen. Daarom worden de andere bronnen, zoals verwerving van eigen middelen en de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, steeds belangrijker.

Het aandeel van heffingen en retributies in de gemeentelijke inkomsten groeide tussen 1982 en 1995 gestaag. De reden hiervan is vooral de toenemende kostendeckering van de gemeentelijke tarieven voor de verzorging van bijvoorbeeld reiniging of riolering. Belastingen blijven tussen 1982 en 1995 vrijwel constant (8%).

De algemene uitkering is een substantiële inkomstenbron van gemeenten. Gemeenten zijn vrij om deze middelen aan te wenden. Hierdoor is de algemene uitkering uitermate belangrijk voor het gemeentelijk beleid. Herziening van het verdeelstelsel voor de algemene uitkering gaat dan ook met het nodige gesteun en gekraak gepaard.

### Geschiedenis

Het huidige verdeelstelsel voor de algemene uitkering berust op de Financiële Verhoudingswet van 1984 (FVW'84). De kern hiervan is een indeling in groottegroepen, waarbij - in verband met een stabiele ontwikkeling in de tijd

- het aantal woningen domineerde.

De wet van 1984 is onvoldoende in staat gebleken om aan te sluiten op factoren die de kostenverschillen tussen de gemeenten bepalen. Centrumgemeenten met veel voorzieningen hebben immers hogere kosten per woning dan forensengemeenten. Dit probleem, dat vanwege de toenemende spanning tussen 'stad' en 'rand' steeds meer aandacht vroeg, kon in het oude systeem niet goed worden opgevangen. Na invoering bleek ook dat het nieuwe stelsel niet opgewassen was tegen een snel verslechterende toestand van de economie die tot uiting kwam in een grote, en tussen gemeenten uiteenlopende groei van het aantal bijstandsgerechtigden.

De aanzet tot herziening van het stelsel was een evaluatie in opdracht van de Raad voor de Gemeentefinanciën, de adviesinstantie voor de fondsbeherende ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën. In plaats van een tijdelijke, beperkte reparatie werd gekozen voor een grondige herziening.

### Van oud naar nieuw

Om het Gemeentefonds goed te verdelen zijn altijd complexe formules nodig geweest. De belangrijkste maatstaven uit de oude formule (van FVV'84) staan in [tabel 2](#). De afzonderlijke maatstaven moeten voldoen aan de volgende spelregels:

**Tabel 2. Maatstaven oude verdeelstelsel**

Aantal woonruimten (schijventarief)	56%
Aantal inwoners	16%
Grondoppervlakte bebouwd	9%
Totale oppervlakte	2%
Hoogte bebouwde kom	8%
Overig	9%

- ze zijn periodiek objectief waarneembaar;
- ze zijn niet sterk beïnvloedbaar door gemeentelijk of rijksbeleid;
- ze kennen geen sterke fluctuaties in de tijd (budgettaire zekerheid);
- ze leggen een globaal verband met gemeentelijke financiële behoeften in de tijd.

De normen van het verdeelstelsel uit 1984 ([tabel 2](#)) voldoen aan de criteria a. tot en met c. Het stelsel houdt echter onvoldoende rekening met verschillen tussen gemeenten in sociale structuur, centrumfuncties en - in mindere mate - fysieke structuur.

In het nieuwe stelsel is daarom veel aandacht besteed aan de functionele verschillen tussen gemeenten en de verschillen in kosten die hiervan het gevolg zijn. Een globale aanduiding van het stelsel staat in [tabel 3](#). Hoewel vrijwel iedereen het erover eens dat de nieuwe benadering beter recht doet aan de verschillende financiële behoeften van gemeenten, is er ook kritiek.

**Tabel 3. Maatstaven nieuwe verdeelstelsel**

Fysieke infrastructuur (bijv. oppervlakte, woonruimte, omgevingsadressendichtheid)	54%
Centrumfunctie (bijv. klantenpotentieel)	17%
Sociale structuur (bijv. inwoners, uitkeringsontvangers)	49%
Overig	5%
Inkomensmaatstaf	-25%

Bron: Raad voor de Gemeentefinanciën, *Nieuwe herverdeling Gemeentefonds*, 18 maart 1994, bijlage 2.

## Achteruitgang industriegemeenten

Nieuw en hevig bediscussieerd is het feit dat er door het rijk rekening gehouden wordt met verschillen in gemeentelijke belastingcapaciteit. In het oude stelsel heeft de belastingcapaciteit van een gemeente geen invloed op de hoogte van de algemene uitkering. In het nieuwe stelsel wordt een negatieve maatstaf geïntroduceerd door een aftrek in de algemene uitkering voor de onroerend zaakbelasting-capaciteit (ozb-capaciteit). Op zich lijkt dit niet onredelijk. Als gemeenten zelf meer inkomsten hebben uit onroerende-zaakbelastingen, is er minder uitkering van het Rijk nodig. In de verschillende toelichtingen op de toepassing van deze inkomensmaatstaf wordt voorts verwezen naar de objectiverende invloed - criterium a - van de Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ).

## Waarde industriële complexen

Bij gemeenten met grote industriële complexen ontstaan er problemen. Door hun unieke karakter is de waarde in het economisch verkeer niet altijd goed te bepalen. Daarom voldoet de waardering van de grote industriële complexen niet aan de spelregels van het verdeelstelsel.

- Geen uniforme, objectieve waarneming.* Er is geen referentiekader, waardoor er flinke interpretatieruimte is.
- Beïnvloedbaar door gemeentelijk of rijksbeleid.* Door de interpretatiemogelijkheden is de economische waarde beïnvloedbaar door eigen gemeentelijk beleid. De instructies van de Waarderingskamer bieden voor deze complexen onvoldoende harde aanknopingspunten.
- Grote onzekerheden met bijbehorende schommelingen.* Gaat de economische waarde als gevolg van jurisprudentie of her-taxatie als gevolg van toepassing van de Wet WOZ met sprongen omhoog, dan zou dat grote gevolgen hebben voor de algemene uitkering op basis van de inkomensmaatstaf. Bovendien is het nog maar de vraag of een dergelijke sprong geïnd kan worden.
- Onduidelijk verband met financiële behoeften.* Bij gemeenten met industriële complexen is er sprake van bijzondere kosten, bijvoorbeeld: onderhoud en kapitaallasten van wegen; wettelijke adviestaken in verband met de milieu-aspecten waar de betrokken specifieke uitkeringen niet voldoende in voorzien; industriële risicogebieden leiden tot extra kosten voor brandweer en rampenplannen. Het verband met de waardering van de industriecomplexen is onvoldoende onderzocht..

## Adressendichtheid

Ook de vervanging van de verdeelmaatstaf 'Hoogte bebouwing' door Omgevingsadressendichtheid (OAD) pakt ongunstig uit voor gemeenten met industrie. Bij deze nieuwe maatstaf domineren woonadressen. Het beperkte aantal adressen op terreinen van de industriële vestigingen zorgt voor een lage score van de gemeente. Bij de hoogte van de bebouwde kom ligt dat precies andersom: industriële vestigingen hebben een gunstige invloed op deze maatstaf.

Kleine en middelgrote gemeenten die huisvesting bieden aan een grote industriële vestiging blijken er structureel fors op achteruit te gaan in het nieuwe verdeelstelsel. Hierbij zijn industriegemeenten gedefinieerd als gemeenten met:

- » één of meer industriële vestigingen met meer dan 1.000 werknemers;
- » waarvan minimaal één vestiging een getaxeerde economische waarde van f 250 mln of meer heeft;
- » en tevens de ozb-opbrengst van minimaal één vestiging meer dan 10% bedraagt van de totale genormeerde ozb-opbrengst in de gemeente.

Op grond van deze criteria zijn vijf industriegemeenten geïdentificeerd: Born, Geleen, Terneuzen, Velsen en Zoeterwoude. De effecten voor deze gemeenten zijn samengevat in [tabel 4](#).

**Tabel 4. Effecten nieuwe verdeelsystematiek voor enkele industriegemeenten (cijfers 1995)**

gemeente	vestiging	achteruitgang (f per inwoner)
Geleen	DSM Limburg	-101
Born	Netherlands Car	-133
Zoeterwoude	Heineken Nederland	-243
Terneuzen	DOW Benelux	-65
Velsen	Hoogovens Groep	-250

## Conclusie

Het nieuwe stelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten is een grote stap voorwaarts. Wellicht ongemerkt is het accent echter vooral komen te liggen bij voorzieningen voor de burgers en lijken de karakteristieken van de industrie over het hoofd gezien. De waardering van grote industriële complexen als basis voor de berekening van de belastingcapaciteit staat op gespannen voet met de spelregels van het nieuwe verdeelstelsel. Hun waarde is moeilijk objectiveerbaar. Voorts is er nauwelijks sprake van enige samenhang tussen de ozb-normering met voorzieningen die voor industriële vestigingen noodzakelijk zijn. In enkele gemeenten brengen grote industriële complexen kosten met zich mee waarvan de dekking grotendeels dreigt weg te vallen.

In het licht van de algemene eisen aan het nieuwe stelsel is het te rechtvaardigen om, zoals inmiddels door het Kabinet is voorgesteld, een aparte behandeling van de ozb-normering op woningen enerzijds en andere onroerende zaken (als industriecomplexen) anderzijds aan te brengen. [tabel 4](#) laat echter zien dat ook dan nog de industriegemeenten er sterk op achteruit gaan. Een oplossing daarvoor is om, zolang het onderzoek naar de kostenstructuur van de betrokken gemeenten niet is afgerond, de belastingopbrengst voor de specifieke vestiging af te zonderen om te voorzien in specifieke financiële behoeften, die verband houden met het betrokken complex. Een dergelijke benadering draagt sterk bij aan de budgettaire zekerheid en robuustheid van het nu ontwikkelde stelsel.