



## Gemeentefonds mist grond

**Auteur(s):**

Marlet, G.A.

*De auteur is senior-onderzoeker bij Nyfer in Breukelen. [G.Marlet@nyfer.nl](mailto:G.Marlet@nyfer.nl)***Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4399, pagina 155, 4 april 2003

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

overheidsinstellingen

*Met het Gemeentefonds beoogt het Rijk alle gemeenten gelijke kansen te geven. Feitelijk is er financiële ongelijkheid tussen gemeenten. De verdeelsystematiek van het Gemeentefonds houdt geen rekening met vermogenswinsten.*

Via het Gemeentefonds sluipt het Rijk centraal geïnde belastingen terug naar de gemeenten. Het doel van deze herverdeling is om de ongelijkheid in het voorzieningenniveau tussen gemeenten weg te nemen. Dit is gebaseerd op het zogenaamde derde aspiratieniveau: "Elke gemeente moet via het Gemeentefonds in staat worden gesteld een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren, bij gelijke belastingdruk"<sup>1</sup>. Achterstandsgemeenten hebben het meeste geld nodig om die achterstanden in te lopen en moeten dan ook het meeste geld krijgen. Ook mogen er geen grote overschotten ontstaan: "bij de begrotingen van gemeenten moet structureel sprake zijn van evenwicht tussen inkomsten en uitgaven"<sup>2</sup>. Op basis van deze twee principes is een gedetailleerde verdeelsystematiek ontwikkeld. De algemene uitkering aan de gemeenten is afhankelijk van maar liefst 57 zogenaamde verdeelmaatstaven<sup>3</sup>. Bovendien wordt de bijdrage uit het Gemeentefonds gecorrigeerd voor de eigen verdien capaciteit van gemeenten uit de ozb. Die korting voor lokale belastingopbrengsten is echter ontoereikend om grote financiële verschillen tussen gemeenten te voorkomen. Voor winst uit vermogen wordt namelijk niet gekort op de algemene uitkering. En de vermogens van gemeenten en vooral ook de vermogensverschillen tussen gemeenten blijken heel groot te zijn<sup>4</sup>. Toch wil het Rijk de vermogensposities van gemeenten onaangetaast laten. Gemeenten zouden in dat geval gestraft worden voor gedegen lokaal beleid<sup>5</sup>. Maar voor één categorie winst uit vermogen zijn de financiële verschillen tussen gemeenten helemaal niet afhankelijk van gemeentelijk beleid, maar van keuzes uit Den Haag: de winst uit grondexploitatie.

### Geld uit grondexploitatie

Gemeenten hebben in Nederland niet de vrijheid om te bouwen wat en waar ze willen. Dat komt door de bouwrestricties van het ministerie van vrom, die er tevens voor zorgen dat grond voor bebouwing in Nederland schaars is. Daardoor is grond voor woningniewbouw veel meer waard dan grond voor bijvoorbeeld agrarische functies. Die schaarstepremie wordt ongelijk verdeeld. Een gemeente als Haarlemmermeer krijgt van vrom de ruimte om veel nieuwe huizen te bouwen. Het grondbedrijf van de gemeente Haarlemmermeer maakte over de jaren 1999 en 2000 een winst van gemiddeld € 43 miljoen per jaar, ruim 350 euro per inwoner<sup>6</sup>. Ter vergelijking: de jaarlijkse algemene uitkering uit het Gemeentefonds komt voor Haarlemmermeer uit op 590 euro per inwoner per jaar. Veel andere gemeenten mogen van het Rijk nauwelijks of helemaal geen nieuwe woonwijken bouwen. De gemeenten in de Hoekse Waard verkeren bijvoorbeeld in de ongelukkige omstandigheid dat vrom bouwen in dat gebied volledig in de ban heeft gedaan. Die gemeenten kunnen dan ook geen cent uit de grondexploitatie halen. Als gevolg van het beleid van vrom ontstaat dus grote financiële ongelijkheid tussen gemeenten. De ranglijst opgenomen van de verdien capaciteit uit de grondexploitatie van de veertig grootste gemeenten in Nederland. Probleem is dat gedetailleerde informatie over grondexploitaties ontbreekt en gemeenten zeer terughoudend zijn met het verstrekken ervan. Bovendien zijn niet alle gemeenten zich bewust van de winstkansen uit de grond en in staat om ze te verzilveren. Daarom is hier niet uitgegaan van de feitelijke verdiensten maar van de verdien capaciteit.

#### *Verdien capaciteit geschat*

Op basis van de gemiddelde nieuwbouwproductie per jaar over de periode 1992-2001 is een schatting gemaakt van de potentiële jaarlijkse nieuwbouw per gemeente. Dat aantal huizen is vermenigvuldigd met de gemiddelde huizenprijzen in die gemeenten. Met de residuele waardemethode (en dus rekening houdend met de bouwkosten en de kosten van planstructuur en het bouw- en woonrijp maken van de grond) is van de waarde van de nieuwe woningvoorraad de onderliggende grondwaarde afgeleid. Door daar de agrarische waarde van af te trekken resulteert per gemeente de mogelijke jaarlijkse winst op de grondexploitatie voor woningniewbouw<sup>7</sup>. De schatting levert voor Haarlemmermeer een verdien capaciteit op van 350 euro per inwoner per jaar (figuur 1), gelijk aan de werkelijke winst (zie hiervoor). Andere potentiële grootverdieners zijn Amsterdam, Den Haag, Amstelveen, Amersfoort en vooral Almere met ruim 650 euro per inwoner per jaar. Het zijn dus vooral de groeigemeenten in de Randstad die met veel nieuwbouwmogelijkheden in combinatie met hoge huizenprijzen het meest kunnen verdienen. Onderaan de lijst bungelen Leeuwarden (40 euro per inwoner per jaar), Haarlem en Emmen.

### Gemeentefonds ondermijnd door bouwbeleid

De doelstelling uit het Gemeentefonds is om gemeenten die veel geld nodig hebben om de problemen te lijf te kunnen gaan, ook het beste te bedelen. In wordt de sociaal-economische positie van gemeenten gerelateerd aan de hoogte van de algemene uitkering uit het

Gemeentefonds<sup>8</sup>. Gemeenten die het meeste geld nodig hebben, blijken inderdaad het meeste geld van het Rijk te krijgen, zoals de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds beoogt. Als echter de verdien capaciteit uit de grond bij die algemene uitkering wordt opgeteld ligt ineens alles overhoop. Er bestaat dan geen significant verband meer tussen de inkomsten van de gemeenten en de sociaal-economische positie. Een aantal gemeenten met een relatief gunstige sociaal-economische positie blijkt met de meegetelde verdien capaciteit uit de grond zelfs naar de top van het inkomstenklassement te stijgen. De gemeente Haarlemmermeer staat bijvoorbeeld vijfde op de sociaal-economische ranglijst van nyfer, en is dus niet zo behoeftig. Terecht krijgt die gemeente van de veertig grootste gemeenten van Nederland de op-één-na-laagste bijdrage uit het Gemeentefonds. Met de jaarlijkse opbrengsten uit de grond weet de gemeente Haarlemmermeer haar inkomsten echter met zestig procent te verhogen en schuift daarmee op naar de negentiende plaats. Ook de meeste van de andere gemeenten die in staat zijn veel geld uit grondexploitaties te verdienen, zoals Almere, Amersfoort en Amstelveen, zijn juist gemeenten waar het sociaal-economisch heel goed gaat.

### *Verdeelsleutel ridicuul*

De winst uit grondexploitaties zorgt bij enkele gemeenten dus voor extra inkomsten, en verstoort zo het verband tussen behoefte en uitkering. Dat maakt het detailniveau van de verdeelsleutel van het Gemeentefonds ridicuul. In de verdeling van rijks gelden spelen meer dan vijf cijfers achter de komma een rol, terwijl datzelfde Rijk als in een loterij tientallen miljoenen schaarstepremie per jaar over enkele gemeenten verdeelt. Alleen gemeenten die veel nieuwbouw kunnen plegen profiteren daarvan, terwijl gemeenten die bijvoorbeeld omringd zijn door natuur helemaal geen extra middelen uit de grond kunnen halen. De belangrijkste doelstelling achter het Gemeentefonds - de gelijkheid van de voorzieningencapaciteit - wordt daarmee ondermijnd. Het is dan ook onbegrijpelijk dat het woord grondexploitatie in de beschrijving van de ingewikkelde verdeelsystematiek van het Gemeentefonds, de vele evaluaties daarvan en van de financiële positie van gemeenten, niet één keer voorkomt. Erger nog: gemeenten met een 'omvangrijke opgave woningbouw' krijgen tot 2005 jaarlijks een extra bijdrage uit het Gemeentefonds.

### **Grip op de grond**

Een voor de hand liggende oplossing voor de onrechtvaardige verdelingseffecten van het centralistische ruimtelijk ordeningsbeleid is het corrigeren van de algemene uitkeringen uit het Gemeentefonds met de verdien capaciteit uit de grond, analoog aan de bestaande correctie voor ozb-opbrengsten<sup>9</sup>. Die correctie moet gebaseerd worden op de verdien capaciteit uit de grond en berekend worden met kengetallen die door gemeenten niet manipuleerbaar zijn. Aan deze eis moeten alle indicatoren in de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds voldoen. Gemeenten kunnen die korting dan zelf weer terugverdienen met effectief grondbeleid.

### *Heffing op grondwaardestijging*

Veel grond op nieuwbouwlocaties is echter niet in handen van gemeenten, maar van projectontwikkelaars. Door slim te onderhandelen over de verstrekking van bouwvergunningen slagen gemeenten er veelal toch in de grondwaardestijging (voor een deel) op te strijken. Maar als er sprake is van veel marktmacht bij één of enkele projectontwikkelaars en een gebrek aan alternatieve bouwlocaties, staan gemeenten machteloos en komt de winst bij die ontwikkelaars terecht. Wanneer de algemene uitkering op basis van de verdien capaciteit wordt gecorrigeerd en de gemeente niet in staat is die korting uit de grondexploitatie terug te verdienen, ontstaat er weer een scheve verhouding. Aan dat bezwaar kan tegemoet worden gekomen door gemeenten met een nieuwe heffing te allen tijde de mogelijkheid te geven om de grondwaardestijging op nieuwbouwlocaties af te romen. Dat kan met een bestemmingsheffing<sup>10</sup>. Zo'n heffing kent een equivalent in de Vlaamse planbatenheffing en moet gelden voor alle grond in Nederland die van een agrarische bestemming verandert in een woon- of werkbestemming. Het heffingsmoment is de verkoop van het nieuwbouwpand, waarbij de verkoopprijs de heffingsgrondslag is. Als een dergelijke heffing op gemeentelijk niveau wordt geïnd, maakt die een korting op de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op basis van de verdien capaciteit uit de grond mogelijk. De gemeenten zijn dan immers in staat (en worden geprikkeld) om die korting volledig terug te verdienen. Zo'n systeem zou bovendien een einde maken aan de windfallprofits bij projectontwikkelaars en 'toevallige' grondeigenaren. De besparing die de korting op de algemene uitkering oplevert kan dan weer op basis van de gebruikelijke criteria van het Gemeentefonds - en dus in lijn met de doelstellingen van dat Gemeentefonds - over de gemeenten worden verdeeld. De heffingssystematiek mag overigens niet te ambitieus zijn in een poging de laatste euro van de winst uit grondwaardestijging te bemachtigen. Het risico bestaat dan dat ook de winst uit normale bedrijfsuitoefening van marktpartijen en gemeentelijke grondbedrijven wordt aangetast, en daarmee de prikkel om nieuwe huizen te bouwen.

### **Herstel geloofwaardigheid Gemeentefonds**

Het zogenaamde derde aspiratieniveau als fundament onder de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds wordt ondermijnd door de grote vermogensverschillen tussen gemeenten. Natuurlijk hebben gemeenten een buffer nodig om risico's af te kunnen dekken. Maar teveel geld leidt tot overinvesteringen in onrendabele projecten. Natuurlijk moeten gemeenten beloond worden voor efficiënt beleid. Maar de kans om geld te verdienen uit de grond op toekomstige nieuwbouwlocaties is niet afhankelijk van lokaal beleid maar volledig van de geografische ligging van een gemeente, en het restrictieve bouwbeleid van vrom. Natuurlijk is het leuk voor de burgers van Haarlemmermeer dat de gemeente financieel in staat is om de Floriade te organiseren en drie bruggen van een beroemde Spaanse architect te bouwen. Maar er zijn in Nederland ook gemeenten die door hun bevolkingsopbouw of voorgeschiedenis veel grotere problemen hebben dan Haarlemmermeer, en het geld dus veel harder nodig hebben. Om de Nederlandse gemeenten werkelijk gelijke kansen te geven - en zo de geloofwaardigheid van het Gemeentefonds te herstellen - is een korting op de algemene uitkering voor de verdien capaciteit uit de grondexploitaties nodig. Dan hoeven gemeenten als Heerlen of Leeuwarden zich niet langer in allerlei bochten te wringen om met weinig geld grote problemen op te lossen en tegelijkertijd toe te zien hoe een gemeente als Haarlemmermeer investeert in Gouden Kranen.

---

1 J.A.H. Maks en M.A. Haan, Weer werk, Universiteit Maastricht, 1996, blz. 4.

2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiële positie van de gemeenten verkend, 1998, blz. 131.

**3** Ministerie van Financiën, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiële-verhoudingswet. Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het Gemeentefonds 1997 en volgende jaren, 2002.

**4** E. Gerritsen, Gemeenten rijker dan gedacht, ESB, 10 januari 2003, blz. 8-10.

**5** E. van de Mortel, Niet blind staren op vermogen, ESB, 10 januari 2003, blz. 10-11.

**6** Gemeente Haarlemmermeer, Jaarverslag grondbedrijf 2000, 2001.

**7** Het gaat hier nadrukkelijk om een schatting van de verdiencapaciteit. Die wil niet zeggen dat iedere gemeente ook in staat is om die winst feitelijk te maken. Er zijn allerlei lokale omstandigheden denkbaar die dat kunnen bemoeilijken, zoals de bodemgesteldheid, eendure binnenstedelijke bouwlocatie, ongunstige grondposities en marktmacht bij projectontwikkelaars.

**8** Zie voor een beschrijving van deze indicator: G.A. Marlet en C.M.C.M. van Woerkens, Atlas voor gemeenten, NYFER, Breukelen, 2003.

**9** Een andere oplossing is decentralisatie van dat ruimtelijke ordeningsbeleid. Zie G.A. Marlet, Boeren, bouwen of openhouden, Uitgeverij De Balie, Amsterdam, 2002.

**10** G.A. Marlet, Grip op de grond, NYFER, Breukelen, 1999.