

Notitie Basisprogramma GMVK2018 op economie en financiën

Voor: Werkgroep Economische Salon GroenLinks, 27 mei 2017
Door: Gerrit Duits – [REDACTED]
Datum: 12-5-2017

1. Uitgangspunten en het basisprogramma

(Financieel) economisch beleid van een gemeente kent twee doelen. Primair: stimuleren van de lokale economie, ten goede van de (lokale) samenleving. Secundair: inkomsten genereren voor de gemeentelijke schatkist. Deze notitie behandelt beide onderdelen.

Het basisprogramma gaat in het algemeen in op het thema economische groei:
P34 Programmapunt: *“De sterke kanten van de gemeente en de regio worden optimaal benut voor ontwikkeling van de economie en de werkgelegenheid. Daarom wil GroenLinks inzetten op ... (afhankelijk van de situatie; bijv. ontwikkeling van toeristische sector).”*
Toelichting: *“... Wel kan de gemeente op basis van potentiële mogelijkheden (sterkte/zwakteanalyse) bepaalde ontwikkelingen stimuleren.”*

Niet elke vorm van economische groei komt automatisch de samenleving ten goede, maar kan wel een inkomstenbron zijn. Een voorbeeld hiervan geldt voor de keuzes die de gemeente/regio Amsterdam moet maken over toeristen en bankiers. In een sterkte en zwakte analyse voor de regio Amsterdam kan duidelijk naar voren komen dat er ruimte is voor meer toeristen en meer bankiers. Echter, veel Amsterdammers (en zeker het GroenLinks deel) hebben helemaal geen behoefte aan een toename van een van beide sectoren. De regio de Peel is een prima locatie om te investeren in megastallen in de varkenssector, maar dat maakt megastallen nog geen wenselijke economische groei.

Het ontbrekende onderdeel is het sociaal rendement vanuit economische groei. Een dorpskern met een levende winkelstraat of zelfs een individuele winkel of café, kan een sterke bijdrage aan leefbaarheid en lokale sociale cohesie leveren. Investeren in het stimuleren van de winkelstraat in de dorpskern zou economisch onrendabel kunnen zijn, maar wel een belangrijk sociaal rendement op kunnen brengen.

Gemeenten hebben geen mogelijkheden om lokaal aan inkomenspolitiek te doen, op subsidiëren van diensten voor lage inkomens na. De constructie met het gemeentefonds zorgt voor inter-gemeentelijke solidariteit. Gemeenten met rijke inwoners genereren meer belasting voor de schatkist van het rijk.

Gemeenten hebben wel beperkt de mogelijkheid om financiële prikkels te geven voor het vergroenen van de economie, via de-vervuiler-betaalt regelingen.

2. Inkomsten voor de gemeentelijke schatkist

De mogelijkheden voor gemeenten om inkomsten te genereren worden voornamelijk door rijksoverheid beleid bepaald, en zijn niet direct beïnvloedbaar door de gemeente. Sommige onderdelen zijn wel beïnvloedbaar als gemeente, en andere zijn alleen van toepassing op basis van de lokale situatie of historische keuzes.

Hieronder staan een aantal inkomstenbronnen per gemeente, en het aandeel op de totale hoeveelheid inkomsten voor de gemiddelde gemeente. De lijst telt niet op naar 100%, omdat die inkomsten niet beïnvloedbaar zijn en direct doorgezet moeten worden naar een uitgave op dat terrein, en daarom uit dit overzicht gelaten zijn.

Niet direct beïnvloedbaar:

1. 47% van de inkomsten van de gemiddelde gemeente komt uit de algemene uitkering van het gemeentefonds. Het rijk bepaalt de totale omvang van dat fonds, en via een soort puntentelling op aantal inwoners, oppervlakte, bevolkingssamenstelling en nog veel meer factoren ontvangt een gemeente een deel van het fonds. De uitkering is onafhankelijk van gemeentelijk beleid. De uitkering is wel afhankelijk van de BTW-teruggave van alle Nederlandse gemeenten. Zie: Paragraaf 3. Zelf doen of uitbesteden, en de consequenties van de BTW-compensatie

Deels beïnvloedbaar, maar geen harde inkomstenbron.

2. Milieuheffingen (riool, afval, begraafplaats), burgerzakenheffingen (kosten voor paspoorten, etc) en subsidie voor inkomensregelingen zijn samen 18% van de inkomsten. De beperking op deze inkomstenbronnen is dat ze nooit meer dan kostendekkend mogen zijn. Netto zijn het geen inkomsten, want er moet een even grote uitgave voor de dienstverlening tegenover staan. Andersom kan een uitgave voor de vergroening van gemeentediensten wel doorbelast worden naar deze kostendekkende heffingen.

Wel beïnvloedbaar:

3. Ontroerend Zaak Belasting is een andere grote inkomstenbron: 7%. Elke gemeente bepaalt zijn eigen OZB-tarief: het percentage van de WOZ-waarde van een woning dat aan belasting betaald moet worden.¹
4. Grondexploitatie (verkoop van gronden en herwaardering van nog niet verkochte grond) is 6% van het gemiddelde gemeente-inkomen. Beleid op grondexploitatie is een discussie waar financieel en ruimtelijke-ordering samen komen. Zie paragraaf:
5. Precario ('belasting op gevelbord van een winkel') is slechts een kleine inkomstenbron: 0,4% van het totaal.²

Op sommige gemeenten van toepassing, op basis van lokale situatie of historische keuzes:

6. 'Overige lasten en baten' (CBS IV3-indeling) is 4% van de inkomsten. Hierin zitten o.a. inkomsten uit erfpacht, verkoop gemeentelijke eigendommen en nutsbedrijven. Erfpacht is een grote inkomstenbron voor grote steden zoals Groningen en Amsterdam. De traditie van verkopen via erfpacht aan woningbouw-corporaties en particulieren is een kip met gouden eieren geworden.

¹Percentages zeggen niet alles. Amsterdam heeft een van de laagste OZB-tarieven van Nederland, maar de gemiddelde WOZ-waarde van een woning ligt weer een stuk hoger.

²Artikel CBS over inkomsten uit heffingen:

<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/51/gemeenten-heffen-volgend-jaar-9-4-miljard-euro>

Toelichting: 9,2 mld uit heffingen, op een totaal van 57 mld (16%)

7. Parkeerinkomsten voor steden groter dan 250.000 inwoners zijn 4% van de inkomsten. In kleinere steden is het minder dan 1%. Betaald parkeren is daar vaak nauwelijks kostendekkend, maar wel een effectief instrument in het beïnvloeden van parkeergedrag.
8. Toeristenbelasting is een kleine inkomstenbron voor veel gemeenten, met een uitzondering voor een paar gemeenten met een sterk toeristisch karakter.

3. Zelf doen of uitbesteden, en de consequenties van de BTW-compensatie

Gemeenten zitten in een rare spagaat als het om BTW-compensatie gaat. Gemeenten kunnen betaalde BTW aftrekken, net zoals bedrijven dat doen. BTW-compensatie kost het rijk geld, want de BTW komt bij het rijk binnen. Afgelopen regeerperiode wou het rijk de BTW-compensatie in het geheel afschaffen. Dat is niet gebeurd, want dat zou een nadelig effect hebben op gemeenten die veel diensten inkopen bij bedrijven, en daarover BTW betalen. Het compromis was om het BTW-compensatiefonds te verrekenen met het gemeentefonds. Als gemeenten meer BTW terugvragen, dan gaat dat direct af van het gemeentefonds. Neem als voorbeeld een gemeente van 170.000 inwoners die ook 1% van het gemeentefonds uitgekeerd krijgt. Elke extra euro die de gemeente aan BTW terugvraagt, zorgt voor een daling van 1 cent uit het gemeentefonds. De andere 99 cent wordt gekort over de overige gemeenten in Nederland.

Hierin zit een prisoners dilemma. Een gemeente die maximaal uitbestedt en maximaal BTW terugvraagt, krijgt zelf alle kosten terug maar alle gemeenten worden daarna gekort in het gemeentefonds. Een gemeente die alle taken zelf uitvoert (of via een gemeentelijk samenwerkingsverband) vraagt veel minder BTW terug, maar wordt even hard gekort.

4. De gemeentelijke balans: grondexploitatie

Grondexploitatie is de voorraad en verkoop van grond voor bebouwing van woningen en bedrijventerreinen. De grond die nog niet verkocht is, staat op de balans als bezitting. De winst op de grond die dit jaar verkocht is, komt binnen op de winst en verliesrekening als eenmalige inkomstenbron.

Grondexploitatie is een van de weinige beïnvloedbare grote inkomstenbronnen. Een gemeente die nog veel uit te geven grond in bezit heeft, kan op papier rijker worden als de verwachte verkoopprijs van de grond stijgt. De boekwinst hieruit, telt gewoon mee voor het begrotingstekort/overschot van dat jaar. Het nadeel is dat een afwaardering bij een waardedaling net zo hard weer terugkomt. Bij economische neergang krijgt een gemeente die sterk op grondexploitatie leunt de klap twee keer: één keer via een daling van landelijke belastinginkomsten en daarmee de krimp van het gemeentefonds, en daarna nog een keer door de afwaardering van de grond in bezit.

De verkoop van een stuk grond voor een bedrijventerrein of woonwijk kan de gemeente op twee manieren versterken. Extra ruimte voor wonen en werken komt de Nederlandse economie en haar burgers is meestal een goede ontwikkeling. Daarnaast is het een directe inkomstenbron voor de gemeente.

Dit kan leiden tot een perverse prikkel om maar grond te laten bebouwen, omdat de inkomsten uit grondverkoop nodig zijn. Hierdoor kent Nederland veel kleine versnipperde

bedrijventerreinen op B-locaties, omdat elke gemeente een stukje wou verkopen. Het opknappen van een al eerder verkocht bedrijventerrein levert ook minder op dan het openen van een nieuw terrein.

Een andere perverse prikkel is dat een oplopende grondprijs een natuurgebied op papier ook steeds duurder maakt. De waarde op de balans wordt bepaald door de verwachte verkoopprijs. Het 'groene rafelrandje waar nog niets gebouwd is' niet verkopen lijkt dan dus een duurdere keuze.

5. De cashcows en de kip met de gouden eieren

De meeste politieke discussie gaat op aan de overige inkomstenbronnen. Politiek rechts pleit meestal voor het afschaffen van heffingen en belastingen zoals precario, betaald parkeren, erfpacht en OZB-verlagingen. Financieel gaat dit maar om klein deel van de gemeentebegroting. Maar dit zijn ook de inkomstenbronnen waarmee de gemeente verder kan gaan met investeren dan alleen de verplichte basistaken.

De gemeenteraad moet zichzelf de vraag stellen of bepaalde heffingen een cashcow mogen zijn, of een daadwerkelijk beleidsinstrument zijn. Betaald parkeren in de binnenstad is een maatregel die kan bijdragen aan de beleidsdoelstelling om het aantal auto's in de binnenstad te verkleinen. Precariobelasting levert geld op, maar welke beleidsdoelstelling zit hier achter? De ruimte voor winkeliers om reclameborden op te hangen is vaak al om praktische redenen beperkt en kan ook op een andere manier geregeld worden.

Erfpacht wordt door GroenLinks-fracties vaak gezien als beleidsinstrument, omdat de privaatrechtelijke erfpacht overeenkomst mogelijkheden geeft die de publiekrechtelijke taken van gemeenten niet hebben. In de praktijk is het vooral een cashcow, die gerechtvaardigd wordt vanuit de gedachte dat de gemeente wil meeprofiteren van de waardeverhoging van de grond onder het gebouw.

De gemeenten Amsterdam en Rotterdam zijn mede-eigenaren van Schiphol, en ontvangen jaarlijks ook een dividenduitkering van ongeveer 25 mln euro³. Daarnaast zijn beide gemeenten ook eigenaar om via die positie ook invloed op het beleid van Schiphol te blijven uitoefenen. Rotterdam, Den Haag en omliggende gemeenten zijn samen nog steeds voor 100% eigenaar van energieleverancier Eneco. Energieproductie wordt niet meer gezien als taak van een gemeente, en daarom overweegt de gemeente Rotterdam om Eneco te verkopen⁴. De opbrengst uit de verkoop van Nuon is door de verkopende gemeenten voor gemiddeld 60% investeert in maatschappelijke taken, en voor 30% geïnvesteerd in beleggingen en deposito's⁵ als inkomstenbron. GroenLinks was toen wel tegen de verkoop, om te voorkomen dat de koper een grijs-energiebeleid toe zou passen op Nuon.

3<https://fd.nl/economie-politiek/1119945/staat-moet-met-minder-rendement-van-schiphol-genoegen-nemen>

4<https://fd.nl/ondernemen/1191770/gemeente-rotterdam-wil-belang-in-eneco-verkopen>

5<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2012/27/opbrengst-aandelenverkoop-energiebedrijven-door-gemeenten-vooral-gebruikt-voor-investeringen>

Discussievragen

1. Waarom zou je als gemeente de lokale economie willen stimuleren? Is dat om de lokale samenleving te helpen, om inkomsten voor de gemeente te genereren, of om andere redenen?
2. Moet het GroenLinks basisprogramma ook het doel van sociaal rendement op economische groei benoemen, en dat als uitgangspunt maken
3. Is de huidige systematiek van grondexploitatie niet pervers, omdat het gemeenten in de rol van vastgoedexploitant plaatst, en een procyclisch effect heeft?
4. Moeten gemeenten meer of minder gecompenseerd worden voor het terugvragen van BTW? Minder compenseren remt het uitbesteden van taken naar private bedrijven.
5. Moeten alle heffingen en inkomstenbronnen altijd gekoppeld zijn aan een beleidsdoelstelling, of is het feit dat een maatregel geld oplevert voor de gemeenteschatkist al een geldig argument?
6. Moeten gemeenten eigenaar blijven van Eneco en andere oud-nutsbedrijven, en andere bezittingen zonder publieke functie?