

# Een handvat voor lonen en prijzen in de gemeentebegroting

**Bij het opstellen van de begroting en meerjarenraming staan gemeenten steeds weer voor de vraag hoe om te gaan met de loon- en prijsstijgingen. Het gaat immers om veel geld, omdat een belangrijk deel van de begroting loon- of prijsgevoelig is. Welke percentages te kiezen voor het volgende begrotingsjaar? Hoe zit dat in de meerjarenraming? En wat als de geraamde percentages in de begroting aanzienlijk afwijken van de werkelijk gerealiseerde cijfers?**

Gemeenten gaan heel verschillend om met het verschijnsel loon- en prijsstijgingen in begroting en meerjarenraming. Daarbij zijn twee uitersten te onderscheiden. Er zijn gemeenten die proberen de percentages zo scherp mogelijk in beeld te krijgen. De gemeentefondscirculaires worden dan minutieus gelezen en de website van het Centraal Planbureau veelvuldig geraadpleegd. Daar tegenover staan de gemeenten die de percentages over de duim berekenen, onder het motto: de cijfers komen toch altijd anders uit dan verwacht. Het heeft dan weinig zin om veel energie in de ramingen te stoppen. Een tweede belangrijk verschil betreft de keuze in de meerjarenraming voor constante prijzen en lopende prijzen. In het eerste geval wordt de loon- en prijsstijging op nul gehouden, in het tweede worden de ramingen jaarlijks opgehoogd met de verwachte stijgingspercentages.

Welke lijn de gemeente ook kiest, het is van groot belang dat de gekozen lijn consequent wordt gevolgd. Ad hoc afwijken kan leiden tot forse misrekeningen. Het gaat erom dat de veronderstellingen die aan de uitgavenkant van de begroting en meerjarenraming worden toegepast, op exact dezelfde manier gelden voor de inkomstenkant. Dat lijkt vanzelfsprekend, niettemin gaat het nog wel eens mis. Gemeenten dienen goed in beeld te brengen hoe de geprognosticeerde loon- en prijsstijgingen worden gedekt door wijzigingen in de algemene uitkering, in de specifieke uitkeringen en in de eigen inkomsten. Wanneer dit goed gebeurt, kan er weinig fout gaan.

De gemeenten die hun loon- en prijsstijgingen zo goed mogelijk in beeld willen brengen, volgen nauwgezet cijfers van het Centraal Planbureau (CPB). Die cijfers worden ook vermeld in de gemeentefondscirculaires.

Het gaat daarbij om de prijsmutatie overheidsconsumptie en de prijsontwikkeling Nationale Bestedingen.

Het CPB publiceert de prognose over de prijsmutatie overheidsconsumptie in het *Centraal Economisch Plan* (CEP, verschijnt in elk jaar april) en de *Macro Economische Verkenning* (MEV, verschijnt elk jaar in september).<sup>1</sup> De prijsmutatie overheidsconsumptie bestaat weer uit twee onderdelen, te weten de prijsmutatie netto materiële overheidsconsumptie (pNMO, bestedingen aan goederen en diensten) en de prijsmutatie van de lonen en salarissen (contractlonen en sociale lasten, inclusief de incidentele loonontwikkeling).<sup>2</sup> Hoewel de cijfers betrekking hebben op de totale overheidssector, kunnen gemeenten deze cijfers als uitgangspunt nemen bij het samenstellen van de begroting van het volgende jaar. Het staat de gemeenten vanzelfsprekend vrij om de CPB-cijfers naar eigen inzichten bij te stellen voor gebruik in de eigen begroting. Om de gemeenten van dienst te zijn, worden de cijfers elk jaar in mei en september in de gemeentefondscirculaires gepubliceerd, al dan niet met de vermelding dat zij met de nodige terughoudendheid zijn te gebruiken op individueel gemeentelijk niveau. Belangrijk is dat de CPB-prognose over de prijsmutatie overheidsconsumptie niet verder strekt dan één jaar. Voor de meerjarenraming moet dus naar een andere indicator worden omgezien, bijvoorbeeld de prijsontwikkeling Nationale Bestedingen.

Een tweede door het CPB geraamde grootte is de zojuist genoemde prijsontwikkeling Nationale Bestedingen (pNB), waarmee het uitgavenkader van de rijksbegroting wordt aangepast aan de prijsontwikkeling. Daar moeten zowel de loon- als prijsstijgingen mee worden afgedekt. De pNB weerspie-

gelt de gemiddelde prijsontwikkeling van de particuliere consumptie, de overheidsconsumptie, de bedrijfsinvesteringen en de overheidsinvesteringen. Het gaat dus om een brede maat voor 'de inflatie'.

Via de normeringssystematiek werkt het pNB door naar de algemene uitkering. Het is niet voor niets dat in de gemeentefondscirculaires ruim aandacht aan het pNB wordt geschonken. In de mei- en septembercirculaires worden de nominale accrespercentages met behulp van de pNB-ramingen omgevend tot 'reële' accressen.

De pNB is pas sinds 2003 de deflator in de rijksbegroting. Tot en met 2002 werd de prijsmutatie Bruto Binnenlands Product (pBBP) gebruikt.<sup>3</sup> De pNB wordt door het Ministerie van Financiën elk jaar op twee tijdstippen vastgeprikt, bij de *Voorjaarsnota* en in de *Miljoenennota*. Belangrijk is dat het percentage door Financiën definitief in het voorjaar van het jaar t wordt vastgesteld. Daarna vindt er geen bijstelling meer plaats, laat staan nacalculatie. Dit betekent dat latere wijzigingen in het pNB ook niet meer doortikken in het gemeentefonds. De voorspelling van de pNB strekt zich uit over vier jaar en wordt daarom veel gebruikt in de gemeentelijke meerjarenraming. In de praktijk blijken de percentages nogal te variëren naarmate de tijd verstrijkt. Of de accressen in het gemeentefonds toereikend zijn om de loon- en prijsstijgingen op te vangen, wordt weergegeven in *grafiek 1*. Daarin wordt van jaar op jaar het accres afgezet tegen de werkelijke loonontwikkeling van gemeenten (CAO-gemeenten, inclusief sociale premies en incidenteel) en de prijsontwikkeling in de totale overheidssector, elk voor vijftig procent. Het resultaat bestaat uit het reële accres. Dit is dan beschikbaar voor het bekostigen van de arealuitbreiding en beleidsintensiveringen.

In de *tabel* wordt de ontwikkeling van de verschillende percentages tegen elkaar afgezet over de periode 2000-2007, zoals die steeds in CEP en MEV zijn opgenomen. De percentages tot en met het jaar 2003 zijn definitief. Bij de latere jaren gaat het om prognoses uit het Centraal Economisch Plan van april 2004. Voorspellingen over de overheidsconsumptie worden slechts een jaar vooruit gegeven.

Iedere gemeente kijkt met aandacht naar de CPB-cijfers, al was het maar omdat in de *Mei- en Septembercirculaires* van het gemeentefonds ruim

aandacht aan de cijfers wordt besteed. Bovendien: andere of betere cijfers zijn er niet. Belangrijk is ook dat de pNB als maat geldt voor de loon- en prijsstijgingen in de rijksbegroting. Omdat de groei van het gemeentefonds is gekoppeld aan de groei van de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven, hebben de gemeenten ook zicht op de hoogte van de nominale compensatie in het gemeentefonds en bij veel specifieke uitkeringen. Wanneer het Rijk hogere lonen betaalt, dan worden gemeenten daar ook toe in staat gesteld. Wanneer de gemeenten hun eigen inkomsten dan ook nog mee laten stijgen met de ontwikkeling van de lonen en prijzen, dan is de cirkel mooi rond. Gemeenten kunnen de loon- en prijsstijgingen dan juist goedmaken.

Helaas zit de werkelijkheid iets ingewikkelder in elkaar. Er is een aantal redenen waarom de nominale compensatie in de Rijksbegroting niet precies hoeft aan te sluiten bij de behoeften van gemeenten.

- Verschillen in generieke loonstijgingen. De laatste jaren groeit het CAO-loon van de gemeenteambtenaar harder dan van een rijksambtenaar. In *grafiek 2* wordt het verschil in ontwikkeling geschetst en ook nog eens naast de loonontwikkeling in de marktsector gelegd.
- Verschillen in loon/prijsgevoeligheid. Bij het Rijk is de verhouding tussen loon- en prijsgevoelige uitga-

ven ongeveer fifty-fifty. Afhankelijk van de eigen keuzes kan deze verhouding bij individuele gemeenten anders uitvallen. De vraag is in hoeverre gemeenten de was de deur hebben uitgedaan (ingenieursbureau, plantsoenonderhoud, repro etc..) of vanwege het BTW-compensatiefonds nog zullen doen.

- Verschillen in opbouw van het personeel. Naarmate het personeelsbestand meer vergrijsd is, zijn de gemiddelde loonkosten hoger. De incidentele loonstijging zal dan juist lager kunnen uitvallen omdat het aantal promoties en periodieken waarschijnlijk beperkt is.
- Verschillen in samenstelling goederenpakket. Gemeenten kopen geen defensiematerieel, het Rijk legt geen rollen aan.

Dat zijn zo een paar punten waardoor de nominale ontwikkeling tussen Rijk en gemeenten uiteen kan lopen. Zo gezien behoeft de stelling, dat gemeenten elk jaar automatisch en toereikend worden gecompenseerd voor loon- en prijsstijgingen enige nuancering, omdat het kabinet kan besluiten de compensatie voor de departementen te beperken. Dat is precies wat er is beschreven in het *Hoofdlijnenakkoord* van het kabinet Balkenende II. De neerslag daarvan is te vinden in de *Miljoenennota 2004*.<sup>4</sup>

Onder de titel 'verantwoorde arbeidsvoorwaardenruimte' worden ombuigingen ingeboekt oplopend van

#### Loon- en prijsstijgingen volgens verschillende methoden

	00	01	02	03	04	05	06	07
<i>Overheidsconsumptie</i>								
Netto materiële consumptie								
pNMO	4,7	4,4	3,3	2,9	1,5	0,75	-	-
Lonen en salarissen (incl. incidenteel)	3,9	4,5	4,2	3,8	2,0	0	-	-
Totale overheidsconsumptie	4,1	4,9	3,8	3,3	1,7	0,3	-	-
<i>Algemene prijsontwikkeling</i>								
Prijsmut. Bruto Binnen. Product (pBBP)	3,0	4,9	3,5	3,0	1,5	0,25	-	-
Prijsmut. Nationale Bestedingen (pNB)	3,9	4,9	3,7	2,5	1,25	0,75	1,73*	1,82*
Inflatie (consumenten-prijsindex, CPI)	2,6	4,5	3,4	2,1	1,25	0,75	-	-

Bron: Centraal Economisch Plan 2004 (Centraal PlanBureau).

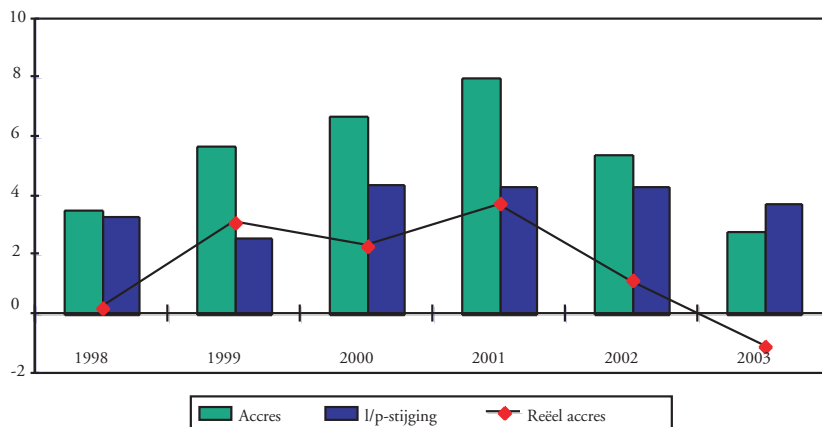
\* De cijfers tot en met 2005 zijn ontleend aan het Centraal Economisch Plan 2004 (CPB) de ramingen van het pNB voor 2006 en 2007 zijn ontleend aan de *Septembercirculaire 2003*. Meer actuele ramingen staan in de *Mei-circulaire gemeentefonds 2004*.

0,7 miljard euro in 2004, 1,4 miljard in 2005, 2,0 miljard in 2006 naar 2,7 miljard in 2007. Aanvullend op het *Hoofdlijnenakkoord* heeft het kabinet ook nog eens besloten om de incidentele loonontwikkeling in 2004 en 2005 op nul te zetten, wat een besparing oplevert van 120 miljoen, resp. 240 miljoen euro.<sup>5</sup> Ook deze ombuigingen werken door naar het gemeentefonds. Gemeenten zien dat terug in lagere accresen. Overigens zullen de gemeenten zich in de praktijk minder bekommeren over de precieze herkomst van die verlagingen. Het maakt uiteindelijk niet veel uit of de verlaging wordt veroorzaakt door ombuigingen op de arbeidsvoorwaardenruimte of door de doorwerking van ombuigingen op het Ministerie van Defensie.

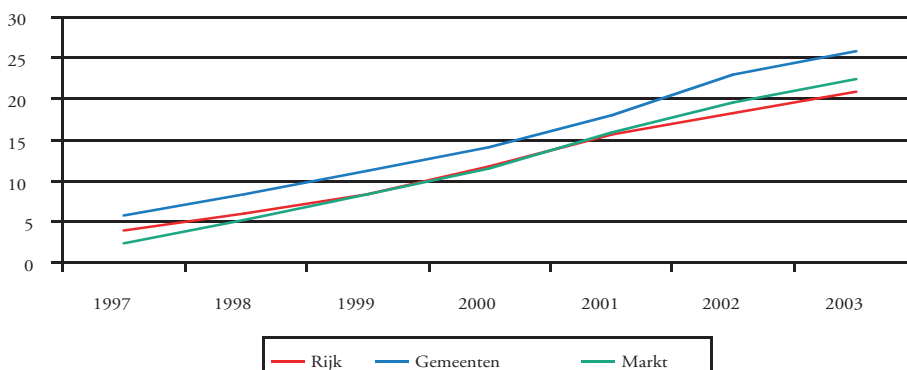
Gemeenten kunnen kiezen tussen het toepassen van de 'methode constante prijzen' of de 'methode lopende prijzen' in hun ramingen. Bij het kiezen gaat het niet zozeer om principe of ideologie. Het is eerder kwestie van gebruiksgemak. Bij lopende prijzen worden de cijfers in begroting en meerjarenraming genomen inclusief de verwachte stijging van lonen en prijzen. Dat geldt dan natuurlijk voor de inkomsten en uitgaven, anders ontstaat er een onbalans in de ramingen. Dus voor de personele en materiële budgetten geldt dat zij elk jaar worden bijgesteld op basis van de verwachte stijging van de lonen en prijzen. Dat is een praktische keuze omdat ook de accresen van het gemeentefonds op het pNB zijn gestoeld. In die accresen zit immers een component voor loon- en prijsstijgingen. Veel gemeenten laten hun OZB-tarieven automatisch meelopen met de loon- en prijsstijgingen ('de inflatie'). Waar het om gaat is dat in de ramingen consequent dezelfde nominale uitgangspunten worden gebruikt in de inkomsten en uitgaven. Het is heel goed mogelijk dat een gemeente verwacht dat de pNB in de komende jaren hoger uitkomt dan in de accresen van het gemeentefonds is verwerkt. Het is dan zaak dat die accresen overeenkomstig worden herberekend. Anders zou de meerjarenraming oplopende tekorten laten zien. Wordt de verwachting van de gemeente bewaarheid dan zal het accres normaliter ook naar boven worden bijgesteld.

Kiest een gemeente voor constante prijzen, dan wordt nominale ontwikkeling in de ramingen op nul gesteld. Dit betekent dat de gemeentefondsac-

**Figuur 1 Accres vs. loon/prijsstijging gemeenten**



**Figuur 2 Loonontwikkeling Rijk, gemeenten en markt (in procenten, cumulatief)**



resen worden geschoond voor de loon- en prijsontwikkeling. Bij wijze van service wordt in de gemeentefondscirculaires steeds voorgerekend hoe dat uitpakt.<sup>6</sup>

Uit een korte rondgang bij een aantal gemeenten blijkt al heel snel dat er in de praktijk tal van methoden worden toegepast bij het verwerken van de nominale ontwikkeling.

Veel gemeenten kiezen ervoor om zo dicht mogelijk bij de ramingen van het CPB te blijven. De gegevens uit het CEP en de MEV worden zorgvuldig tegen het licht gehouden en desgewenst aangepast aan de hand van eigen veronderstellingen. Toch nog maar even met het College van Arbeidszaken bellen over de laatste ontwikkelingen? Hoe loopt het met de sociale premies? Met welk percentage stijgen de incidentele loonkosten?

Andere gemeenten bezien de CPB-cijfers meer door de ooghalen en nemen meer ruimte voor eigen interpretatie. Een enkele gemeente kiest er voor om in de begroting de gerealiseerde loon- en prijsstijging van een vorig

jaar (het jaar t-1 of t-2) als richtsnoer te nemen. Een enkele gemeente verhoogt de materiële budgetten met de voorspelde ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Weer andere gemeenten kiezen er voor om voor verschillende gemeentelijke sectoren een eigen prijsindex te kiezen, bijvoorbeeld voor de bouw of wegen.

Veel gemeenten werken met een vast draaiboek met behulp waarvan de eigen percentages worden vastgesteld. Dat heeft als voordeel dat het college en de raad inzicht kan worden gegeven in de manier van berekenen, bijvoorbeeld bij het aantreden van een nieuwe ploeg na de raadsverkiezingen. In het draaiboek kan ook de gedragslijn ten aanzien van de gesubsidieerde instellingen worden opgenomen. Sommige gemeenten indexeren de subsidies aan de hand van de ontwikkeling van de gemeentelijke lonen en prijzen. Andere kiezen er juist voor om de ontwikkeling in de sector te volgen. Het blijkt dat de politieke cultuur nogal verschilt. Soms zit de politiek bovenop de cijfers en wordt bijvoorbeeld de discussie over de stijging van de belastingen

gen en heffingen vrij gedetailleerd gevoerd. Ook binnen de gemeentelijke organisatie is dikwijls veel belangstelling voor de percentages. Worden de personele en materiële budgetten voor de verschillende organisatieonderdelen voldoende aangepast?

Elke gemeente gaat op haar eigen manier om met de loon- en prijsstijgingen in de begroting. Bestaan er goede en slechte methoden? Is het minutieus berekenen van de percentages te verkiezen boven de methode waar de CPB-ramingen wat meer losjes worden gevolgd?

Het lijkt niet zinvol om veel tijd te verliezen aan het tot achter de komma willen vatten van de stijgingspercentages. Daarvoor bestaat een aantal argumenten.

- 1 In de praktijk blijkt dat de gerealiseerde percentages aanzienlijk afwijken van de raming. Wanneer de uitkomst met procenten afwijkt van de voorspellingen, heeft het geen zin om vooraf discussie te voeren over tienden van procenten.
- 2 De door de gemeente berekende percentages zijn in veel gevallen niet taakstellend. De ontwikkeling van lonen en prijzen kent zo haar eigen dynamiek. De hoogte van de geprognosticeerde percentages heeft dikwijls geen invloed op de gerealiseerde percentages. Of de gemeente nu een generieke loonstijging van 2,2% of 3,2% raamt, een stijging van de pensioenpremie met 1,1% of 2,1%, de werkelijke percentages worden op een andere plaats vastgesteld en wijken daarom vaak af van de percentages die de gemeenten geraamd hebben. Voor de incidentele loonontwikkeling ligt dat wat genuanceerder en is de sturingsmogelijkheid voor de gemeente in beginsel aanwezig. Hetzelfde voor de verhoging van de materiële budgetten, al zijn daar ook tal van uitgaven moeilijk te sturen.
- 3 In normale omstandigheden groeien het gemeentefonds en veel specifieke uitkeringen mee met de werkelijke ontwikkeling van de pNB. Dat wil zeggen dat de inkomsten van het Rijk meebewegen met de werkelijkheid, wat de gemeente ook heeft geraamd. Hierbij past de kanttekening dat het kabinet handmatig kan ingrijpen in de arbeidsvoorwaardenruimte in de rijksbegroting, zoals in deze kabinetsperiode gebeurt.
- 4 Afwijkingen tussen ramingen en re-

alisaties kunnen achteraf worden hersteld. Veel gemeenten passen nacalculatie toe op de uitkomsten van eerdere jaren. Bij de vaststelling van de percentages voor het komende jaar ( $t+1$ ) worden correcties toegepast voor misrekeningen in het vorige jaar ( $t-1$ ). Dat geldt bijv. voor de ÖZB-tarieven en de gemeentelijke budgetten. Van jaar op jaar kunnen er fluctuaties optreden, op de langere termijn komen de ontwikkelingen wel weer in het gewenste spoor.

#### Noten

- 1 De ramingen zijn te vinden op [www.cpb.nl/prognoses](http://www.cpb.nl/prognoses)
- 2 In de gemeentefondscirculaires wordt de prijsmutatie lonen en salarissen altijd als exclusief incidenteel aangegeven.
- 3 In het pNB weegt de externe ruilvoet (quotient van export- en importprijzen) niet mee, wat leidt tot een minder volatiële deflator dan het pBBP.
- 4 *Miljoenennota 2004*, pag. 88.
- 5 *Miljoenennota 2004*, pag. 89.
- 6 In de juni 1995 en september 1999 wordt in de gemeentefondscirculaires aangegeven hoe de omrekening van lopende naar constante prijzen kan verlopen.

Alles bij elkaar genomen lijkt er voor gemeenten weinig aanleiding om veel werk te maken van het precies ramen van loon- en prijsstijgingen. De prognoses worden toch altijd door de werkelijkheid ingehaald.

Maakt het dan helemaal niets uit hoe de gemeenten hun loon- en prijsstijgingen ramen? Twee, drie of misschien toch maar vijf procent inflatie volgend jaar? Wie biedt er meer? Wel, zo eenvoudig ligt het nu ook weer niet. De stelling dat het weinig zin heeft om de inflatie tot achter de komma te berekenen hoeft ook niet om te slaan in de stelling dat de percentages maar lukraak kunnen worden vastgesteld.

Natuurlijk, afwijkingen tussen raming en werkelijke uitkomsten kunnen betrekkelijk eenvoudig door nacalculatie worden hersteld. De uitkeringen van het Rijk blijven normaliter mooi meelopen met de werkelijke ontwikkeling van de pNB. Maar: grote missers nopen tot forse nacalculaties. Van jaar op jaar kunnen daardoor flinke schommelingen in de te ramen bedragen optreden. Dat geldt voor het gemeentefonds en veel specifieke uitkeringen, maar ook voor de personele en materiële budgetten voor onderdelen binnen de gemeentelijke organisatie. Dat geeft allicht onbegrip en onrust binnen de organisatie. Ook kan er onbegrip ontstaan bij de gesubsidieerde instellingen, die de omvang van hun budgetten erg zien variëren. Zo gezien heeft het wel degelijk zin om niet al te nonchalant met de raming van loon- en prijsstijgingen om te gaan. Daar komt nog bij dat het financiële perspectief voor de gemeenten bepaald somber is. In die omstandigheid verdient het zeker aanbeveling om bij ramen een zekere behoedzaamheid in acht te nemen.