

Naar verfijning verdeelstelsel?

Verschillen soms te groot

Het huidige verdeelstelsel blijkt niet voor elke gemeente even gunstig uit te pakken. Vooral kleine en grote gemeenten, alsmede gemeenten met meer woonkernen komen er minder goed van af. Een vergelijking met de nettobestedingen van gemeenten.

Gemeenten ontvangen voor de uitvoering van gemeentelijke taken drie soorten inkomsten. Naast uitkeringen van het Rijk en specifieke uitkeringen van vakdepartementen, gaat het om de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering is een algemene geldstroom vanuit het Rijk naar de gemeenten, waarbij de verdeling plaatsvindt op basis van een verdeelstelsel. Dit stelsel sluit op cluster-niveau aan bij de verdeling van de netto-uitgaven van gemeenten. In het jaarlijkse *Periodiek Onderhoudsrapport Gemeentefonds* wordt bekeken of deze aansluiting nog voldoet of dat er aanleiding is tot nader onderzoek.

Uitgangspunten bij dit verdeelstelsel van het gemeentefonds zijn kostenoriëntatie en globaliteit. Kostenoriëntatie houdt in dat bij de verdeling zodanig rekening wordt gehouden met de verschillen in kostenstructuur tussen gemeenten, dat gemeenten bij een gelijke belastingdruk eenzelfde voorzieningenniveau aan hun burgers kunnen aanbieden. Globaliteit houdt in dat de verdeling van de gelden op cluster-niveau aansluit bij de netto-uitgaven van gemeenten. Verdere verfijning van het verdeelstelsel op cluster-niveau zou de bekostiging van gemeentelijke taken vanuit de algemene uitkering te veel doen lijken op specifieke uitkeringen. Daarmee zou afbreuk worden gedaan aan de autonomie van gemeenten in de besteding ervan. De uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit zijn uitgewerkt in een stelsel van veertien taakclusters. De verdeling per cluster is vertaald in een formule, bestaande uit gewichten en verdeelmaatstaven. Ook de nettobestedingen van gemeenten zijn per cluster op te splitsen.

Jaarlijks wordt door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het *Periodiek Onderhoudsrapport* (POR) opgemaakt. Het POR heeft tot doel inzicht te geven in de aansluiting van het verdeelstelsel van het gemeentefonds op de verschillen in kostenstructuur tussen de gemeenten. Daarom wordt in het POR per cluster de verdeling van de netto-uitgaven van gemeenten op basis van de gemeentelijke begrotingsfuncties vergeleken met de verdeling van de gelden uit het gemeentefonds. Het POR heeft geen betrekking op de omvang van de algemene uitkering. Wel geeft het POR informatie over (toekomstig) rijksbeleid dat van invloed kan zijn op de financiële positie van gemeenten.

De vergelijking op macroniveau in het POR 2004 (cijfers begroting 1999 tot en met 2003) laat zien dat gemeenten volgens de begroting 2002 op de clusters bestuursorganen, reiniging, openbare orde en veiligheid en kunst en ontspanning € 5,00 of meer per inwoner meer uitgeven, dan de verdeling van het gemeentefonds aangeeft. Op de clusters wegen en water, zorg en VHROSV (volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stadsvernieuwing) geven de gemeenten minder uit.

In de database van Deloitte zijn van alle gemeenten in Nederland financiële en niet-financiële gegevens opgenomen over de periode vanaf 1998. Met de financiële gegevens kan, de werkwijze in het POR volgend*, op cluster-niveau de relatie worden gelegd tussen de netto gemeentelijke bestedingen en de algemene uitkering. Een dergelijke vergelijking wordt momenteel onder de naam IJKIS vooral gebruikt om bij individuele gemeenten de richting van bezuinigingsmogelijkheden te bepalen. De verdeling van het gemeente-

D. VERMAAS RA MGA

Partner bij accountants- en adviesorganisatie Deloitte en verbonden aan de branchegroep Lokaal en Midden Bestuur

fonds over de clusters en de gemeentelijke netto-uitgaven per cluster is in het POR 2004 voor het jaar 2002 uitgevoerd op basis van de begrotingsgegevens. Hieronder wordt de verdeling van het gemeentefonds over de clusters en de gemeentelijke netto-uitgaven per cluster vergeleken met de gemeentelijke rekeninggegevens voor hetzelfde jaar. De gemeenten zijn voor de vergelijking ingedeeld in onderstaande 6 inwonersklassen.

<i>Klasse 1</i>	tot 5.000 inwoners
<i>Klasse 2</i>	5.000 tot 10.000 inwoners
<i>Klasse 3</i>	10.000 tot 20.000 inwoners
<i>Klasse 4</i>	20.000 tot 50.000 inwoners
<i>Klasse 5</i>	50.000 tot 100.000 inwoners
<i>Klasse 6</i>	vanaf 100.000 inwoners

In totaal gaat het om de gegevens van bijna vierhonderd gemeenten, waarbij de klassen 2 tot en met 5 het best vertegenwoordigd zijn. IJKIS biedt daarnaast de mogelijkheid ook gemeenten met meer kernen en gemeenten met een centrumfunctie in ogenschouw te nemen. Ook die vergelijking komt in dit artikel aan bod. De G-4 en de wadengemeenten zijn, het POR volgend, niet in de vergelijking meegenomen.

Uit een eerste analyse blijkt dat de verschillen op clusterniveau bij gemeenten van 5.000 tot 50.000 inwoners nagenoeg allemaal binnen de in het POR genoemde grens van € 5,00 per inwoner blijven. Het verdeelstelsel lijkt dan ook uitermate geschikt voor deze gemeenteklassen. Voor gemeenten tot 5.000 inwoners en gemeenten vanaf 50.000 inwoners zijn echter substantiële verschillen te constateren. Daarbij lijken de verschillen bij de 100.000+ gemeenten weer groter te zijn dan bij de gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. Grote en kleine gemeenten komen er in dat opzicht dus minder goed van af.

Op de clusters in *overzicht 1* doen de verschillen zich voor (het cijfer verwijst naar de klassen).

De gearceerde vakken stemmen overeen met het landelijke beeld volgens het POR. Positief wil zeggen dat de nettobestedingen lager uitvallen dan de algemene uitkering, negatief juist hoger.

Bij de verschillen op clusterniveau vallen de volgende zaken op.

- Voor de clusters *zorg*, *kunst en ontspanning*, *VHROSV* en *reiniging* komen de uitkomsten overeen met het

landelijke beeld.

- Het cluster *zorg* is de afgelopen jaren in taken en omvang sterk uitgebreid. Er vindt momenteel onderzoek plaats naar een herschikking van het cluster *zorg* en het cluster *bijstand* naar drie nieuwe clusters.
- De afwijking van het cluster *kunst en ontspanning* wordt in het POR 2004 niet verder uitgewerkt.
- Het cluster *VHROSV* wordt bij de 100.000+ gemeenten waarschijnlijk beïnvloed doordat de uitgaven binnen dit cluster deels zijn gerelateerd aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV); een specifieke uitkering. Gemeenten worden geacht ISV-projecten mede te financieren vanuit de algemene uitkering. In het verdeelstelsel komt deze bijdrage tot uitdrukking.
- Bij het cluster *reiniging* is in het POR 2004 geconcludeerd, dat er bij die gemeenten een positieve tendens waarneembaar is met het cluster *onroerende-zaakbelasting*. Dit lijkt overeen te stemmen met de waarneming van de klassen, aangezien de *onroerende-zaakbelasting* er positief uitspringt.
- Het cluster *wegen en water* voor gemeenten met meer dan 50.000 inwoners pakt negatief uit, terwijl dit landelijk juist tegenovergesteld is. Het landelijke positieve beeld wordt veroorzaakt doordat in 2000 is besloten gemeenten met een groot buitengebied (de zogeheten agrarische gemeenten) binnen het verdeelstelsel extra tegemoet te komen voor hoge uitgaven aan het onderhoud van wegen. Mogelijk is om die reden een scheefgroei ontstaan met de (niet-agrarische) gemeenten vanaf 50.000 inwoners. Overigens laten de overige klassen (1 tot en met 4) per saldo maar beperkte voordelen zien. In dit opzicht is er daarom sprake van een

duidelijke afwijking tussen het landelijke beeld en het beeld dat de klassen laten zien. Deze afwijking kan voornamelijk zonder nader onderzoek niet worden verklaard. Wellicht speelt hier het verschil tussen begroting en rekening een rol.

- De clusters *bestuursorganen* en *openbare orde en veiligheid* leiden bij de vergelijking van de klassen niet tot een substantieel verschil. Het macrobeeld laat wel afwijkingen zien. Uit de database van Deloitte blijkt dat er voor deze clusters ten opzichte van 2001 in 2002 sprake is van een duidelijke stijging van de uitgaven voor deze clusters. Voor 2003 wordt zeker voor het cluster *bestuursorganen* een verdere stijging verwacht (bron: *Trendbericht IPG 2003*, jaarcijfers 2002). Vooral de invoering van de Wet dualisering gemeentebestuur is hier debet aan. De landelijke vergoeding voor invoering van deze wet bedraagt circa € 35 miljoen op jaarbasis. In het *Trendbericht IPG* is de vraag uitgesproken of deze vergoeding wel toereikend zal zijn. Dat er bij de klassen in 2002 nog geen substantiële verschillen te zien zijn, kan verband houden met het verschil tussen de begroting en de rekening, ofwel de fasering in de realisatie van de uitgaven.
- Het cluster *algemene ondersteuning* bestaat voornamelijk uit uitgaven die worden gedaan ter ondersteuning van het bestuursapparaat. In het POR 2004 is dit cluster pro rato verdeeld over de andere clusters. Een afzonderlijke behandeling van dit cluster blijft derhalve achterwege. Uit de vergelijking blijkt dat de kleine en grote gemeenten tekort komen op de 'norm'. In het *Trendbericht IPG 2003* is dit ook gesignaleerd. Het lijkt hier te gaan om een probleem van een goede kostenrekening, waarbij aan het einde van het jaar met name de kostenplaatsen in werkelijkheid forse saldi laten zien. Bekend is voorts dat gemeenten ook frequent de uitgaven aan ondersteuning van andere onderdelen van het gemeentelijke apparaat toerekenen aan de algemene ondersteuning.
- Uit het *Trendbericht IPG 2003* blijkt dat er in 2002 vooral bij de gemeenten vanaf 50.000 inwoners sprake was van een forse stijging van de OZB-tarieven (gebruikers- en eigenaarsdeel). Mede door deze stijging valt de werkelijke opbrengst voor het cluster onroerende-zaakbelasting hoger uit dan waarmee reke-

Clusters	Invloed klasse	
	positief	negatief
Zorg	1-5	
Kunst en ontspanning		6
Wegen en water	1	5-6
VHROSV	1-6	
Reiniging		6
Ondersteuning		1-5-6
Onroerende-zaakbelasting	5-6	

Overzicht 2		
Clusters	Invloed	
	meerkerneligheid positief	negatief
Zorg		X
Kunst en onspanning		X
Groen		X
VHROSV	X	
Ondersteuning		X
Onroerende- zaakbelasting	X	

Overzicht 3		
Clusters	Invloed	
	centrumfunctie positief	negatief
Openbare orde en veiligheid	X	
VHROSV	X	
Ondersteuning		X
Onroerende- zaakbelasting	X	

ning is gehouden in de algemene uitkering. De forse verhoging is noodzakelijk om het voorzieningenniveau op peil te kunnen houden. Dit voorzieningenniveau ligt bij grotere gemeenten in de regel op een hoger peil.

Eén van de gegevens in de database is het aantal woonkernen van gemeenten. Van de ruim 30 gemeenten met meer dan 15 woonkernen blijkt sprake te zijn van de volgende substantiële afwijkingen (*overzicht 2*).

Uit het overzicht blijkt dat ten opzichte van het voorgaande onderdeel vooral de clusters *zorg* en *groen* eruit springen. Bij het cluster *zorg* gaat het onder meer om het onderwijs (inclusief huisvesting), kinderopvang en sociaal-cultureel werk. Bij het cluster *groen* betreft het onder meer sport- (terreinen), maatschappelijke leefbaarheid en recreatie en lijkbezorging (begraafplaatsen). Bij gemeenten met een groot aantal woonkernen staan deze bestedingen vanwege het aantal woonkernen juist onder druk. In de berekening die ten grondslag ligt aan de algemene uitkering, wordt er echter alleen bij de clusters *wegen* en *water* en *openbare orde & veiligheid* rekening gehou-

den met het aantal woonkernen. Voor die clusters is er dan ook een beperkt voordeel waarneembaar in de werkelijke bestedingen van de gemeenten met meer kernen. De hogere onroerende-zaakbelasting is in de regel een logisch gevolg van het hogere voorzieningenniveau als gevolg van de 'meerkerneligheid'. Het lijkt er daarom op dat deze meerkerneligheid in de opbouw van de algemene uitkering onvoldoende wordt gecompenseerd.

In de berekening van de algemene uitkering wordt verondersteld dat gemeenten met een hoger aantal inwoners voorzieningen hebben waar inwoners uit omringende gemeenten gebruik van maken. Dit wordt de centrumfunctie genoemd. Nagegaan is of het beeld van de nettobestedingen naar clusters van deze categorie centrumgemeenten afwijkt van de algemene uitkering voor die gemeenten. De centrumfunctie laat het volgende beeld zien (*overzicht 3*).

Ten opzichte van de voorgaande vergelijking, springt alleen het cluster *openbare orde en veiligheid* er uit, temeer daar dit landelijk het tegenovergestelde beeld geeft. Dit laatste houdt

verband met de extra aandacht die het Rijk en de gemeenten aan het thema veiligheid schenken. Die extra aandacht heeft echter niet geleid tot extra gelden voor dit cluster.

Uit het POR 2004 blijkt dat kleine gemeenten op dit cluster het minst tegemoet gekomen worden. Dit is in hoofdzaak het gevolg van de omschakeling van een vrijwillige brandweer naar een meer professionele brandweer. Bij grotere gemeenten, veelal de gemeenten met een duidelijke centrumfunctie, is het tekort op dit cluster voor 2002 beperkter. De vraag is hoe dit zich de komende jaren voor deze gemeenten gaat ontwikkelen. Het tekort op macroniveau zal naar verwachting aanleiding zijn voor een onderzoek naar de verdeling van de gelden binnen het cluster *openbare orde en veiligheid*.

Noot

* De analyse in dit artikel volgt de werkwijze uit het POR, maar is hier niet geheel gelijk aan. In het POR worden op de onderdelen algemene ondersteuning en overige eigen middelen nog bewerkingen uitgevoerd.

Is een verdere verfijning van het verdeelstelsel noodzakelijk?

De uitkomsten van de vergelijkingen wijzen uit dat voor de

grootste groep gemeenten, die met 5.000 tot 50.000

inwoners, de nettobestedingen stroken met de opbouw van

het verdeelstelsel. Tegelijkertijd blijkt ook dat het verdeelstelsel

niet voor iedere gemeente even gunstig uitpakt. Bij kleine

gemeenten en vooral de grotere gemeenten doen zich

verschillen voor die groeien naarmate de omvang van de

gemeente toeneemt of als er sprake is van gemeenten met

meerdere woonkernen. Verfijning van het verdeelstelsel lijkt

voor die gemeenten dan ook wenselijk.