

Cluster Bestuursorganen in gemeentefonds is goed bemeten en goed verdeeld

Uit het *Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2006* (POR 2006, september 2005) kwam de indruk naar voren dat het ijkpunt Bestuursorganen in het gemeentefonds onvoldoende aansluit bij de feitelijke uitgaven. De gemeenten tezamen gaven in 2005 € 150 miljoen meer uit dan de veronderstelde € 390 miljoen in het ijkpunt, dus rond 40% meer. Bovendien waren de verschillen tussen het ijkpunt en de feitelijke uitgaven ongelijk over de groottegroepen verdeeld, i.c. de uitgaven wijken bij kleine(re) gemeenten naar verhouding meer af van het ijkpunt dan bij grote(re). Echter, deze uitkomst moet nogal worden gerelativeerd vanwege het sterke vermoeden dat het zicht op de ‘echte’ uitgaven wordt versluierd door zogeheten boekingsverschillen. Dat wil zeggen dat gemeenten andere boekingsregels hanteren dan in het verdeelstelsel van het gemeentefonds worden gebruikt. Op grond van een toezegging aan de Kamer is begin 2006 een onderzoek gehouden naar de juistheid van dit vermoeden.

B. STEINER

Zelfstandig adviseur en onderzoeker

De centrale onderzoeksvraag is: In welke mate worden de geconstateerde afwijkingen tussen feitelijke en geijkte uitgaven op het cluster Bestuursorganen verklaard uit boekingsverschillen? Om deze te kunnen beantwoorden is nagegaan hoe het cluster in het gemeentefonds is gedefinieerd, wat de samenstelling ervan in de gemeentelijke praktijk is, en hoe deze zich tot elkaar en tot het ijkpunt verhouden.

Na een algemene oriëntatie, bestond de werkwijze uit vier stappen. Ten eerste is een selectie van onderzoeksgemeenten gemaakt. Ten tweede zijn van deze gemeenten de rekeningcijfers 2004 en begrotingscijfers 2005 opgevraagd. Ten derde zijn de gemeentelijke baten en lasten omgeboekt op een wijze die aansluit bij het gemeentefonds. Ten vierde zijn de verschillen tussen oorspronkelijke en omgeboekte cijfers met elkaar vergeleken en is een vergelijking met het ijkpunt gemaakt.

Selectie van onderzoeksgemeenten

Gezien de constatering in het POR is een selectie van gemeenten gemaakt op basis van twee criteria:

- Een brede spreiding naar gemeentegrootte.
- Een spreiding naar mate van afwijking tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt.

Omdat dit een verkennend onderzoek is, is de selectie beperkt tot circa twintig gemeenten. Deze selectie is klein, maar is door haar samenstelling in beginsel geschikt een antwoord op de onderzoeksvraag te geven. Als boekingsverschillen in deze evenwichtig gespreide selectie een wezenlijke rol spelen, dan is het onwaarschijnlijk dat dit in de gehele populatie van gemeenten niet het geval is.

Cluster Bestuursorganen in gemeentefonds en in gemeentelijke administraties

Bestuursorganen in gemeentefonds

Het ijkpunt Bestuursorganen omvatte bij de introductie in 2001 een deel van de baten en lasten van de gemeentelijke begrotingsfunctie 001, Bestuursorganen. Vanaf 2004 is daar begrotingsfunctie 006, bestuursondersteuning gemeenteraad en rekenkamerfunctie bijgekomen, althans in het kader van onderhoud en het daarop geënte POR. De kosten die tot het cluster

worden gerekend zijn:

- Vergoedingen dan wel salarissen, overige personele kosten en representatiekosten van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, de commissies ex artikel 96, de griffie en de rekenkamer(functie).
- Uitkeringen aan voormalige collegeleden; fractieondersteuning en onderzoekskosten van de rekenkamer(functie).

Bestuursorganen in gemeentelijke begrotingen en rekeningen

Kijken we naar wat gemeenten in hun beheersbegrotingen en -rekeningen¹ boeken onder de functies 001 en 006, dan ontstaat volgend beeld:

- 1 Vrijwel altijd staan er de kosten die in het gemeentefondsijkpunt zijn opgenomen.
- 2 Soms boeken gemeenten kosten op deze functies die er volgens het gemeentefonds niet thuis horen, en omgekeerd, niet die er wel moeten staan.
- 3 Vrijwel altijd worden apparaatskosten op deze functies geboekt, maar de mate waarin varieert sterk.

Ad 1

Zie onder 'Bestuursorganen in het gemeentefonds'.

Ad 2

Aan de ene kant zijn er gemeenten die bijvoorbeeld bestuurlijke en internationale samenwerking op functie 001 boeken. Aan de andere kant plaatsen gemeenten bijvoorbeeld de representatiekosten van het college en vergoedingen aan commissieleden onder functie 002.

Ad 3

Onder apparaatskosten verstaan we in dit onderzoek de kosten voor huisvesting, automatisering, het notuleren van raadsvergaderingen, de controle van de jaarrekening e.d., de kosten voor stafafdelingen zoals financiën, personeel&organisatie, bestuursondersteuning en communicatie, alsook de kosten van beleidsafdelingen.

Gemeenten plegen apparaatskosten toe te rekenen aan (de onderdelen van) het cluster Bestuursorganen. De mate waarin apparaatskosten op het cluster Bestuursorganen terecht komen varieert sterk: van 2 tot 45 euro per inwoner. Als zodanig is deze variëteit goed te begrijpen. Het toerekenen van apparaatskosten aan primaire activiteiten en producten is tot op zekere

hoogte willekeurig en afhankelijk van lokale omstandigheden en inzichten. Vandaar ook dat de regels op dit punt de gemeenten een grote vrijheid geven.

Voor de verdeelsystematiek van het gemeentefonds is dit lastig. Daarin wordt per cluster een formule opgesteld; voor het cluster Bestuursorganen bestaat die in hoofdzaak uit een vast bedrag, een bedrag per inwoner en een bedrag per woonruimte. Met een dergelijke formule is het onmogelijk de 'willekeurige' toerekening van apparaatskosten te beschrijven. Mede daarom is al bij de introductie van dit ijkpunt in 2001 besloten om de apparaatskosten buiten het cluster te houden.

Gemeentelijke begrotingen en rekeningen naar gemeentefonds

Om de gemeentelijke cijfers op een lijn te brengen met het ijkpunt in het gemeentefonds, moeten dus omboekingen worden verricht. Het resultaat ervan bespreken in het volgende hoofdstuk.

Cijfermatige bevindingen bij onderzoeksgemeenten²

De cijfermatige bevindingen van de omboeking van het cluster Bestuursorganen zijn gebaseerd op de door de 21 gemeenten aangeleverde beheersrekening 2004 en de (primitieve) beheersbegroting 2005. Die laatste zorgen voor aansluiting bij het POR 2006, dat hoofdzakelijk is gebaseerd op (primitieve) begrotingscijfers 2005.

Cluster Bestuursorganen vóór en na omboeking

Grafiek 1 brengt de feitelijke uitgaven van het cluster in beeld op basis van de begrotingen 2005, zowel vóór als na omboeking, en ook de grootte van de omboeking zelf.³

De bovenste, sterk schommelende lijn (met de grijze ruiten) geeft voor de 21 gemeenten de waarde van de feitelijke uitgaven vóór omboeking, dus vóór correctie van boekingsverschillen. De onderste, eveneens sterk schommelende lijn (met de zwarte vierkantjes) geeft de omvang van de omboeking. De vrij geleidelijke verloopende lijn (met de kruisjes) daartussen beeldt de uitgaven na omboeking uit.

Uit Grafiek 1 blijkt het volgende:

- De feitelijke uitgaven vóór omboeking variëren sterk en lopen uiteen

van 26 tot 77 euro per inwoner.

- De omvang van de omboeking schommelt eveneens aanzienlijk en is in alle gevallen negatief. Hij loopt van -2 tot -45 euro per inwoner.
- Voorgaande twee lijnen bij elkaar 'opgeteld' geven de lijn van feitelijke uitgaven na omboeking. Deze vertoont een veel gelijkmatiger patroon.

In aanvulling hierop noemen we de voornaamste conclusies die te trekken zijn uit de achterliggende cijfers:

- Gemiddeld bedraagt de omboeking circa een derde van het oorspronkelijke niveau en de helft van het niveau na omboeking.
- De omvang van de omboeking hangt vrijwel volledig samen met apparaatskosten; de omvang van de boekingen op andere functies is meestal verwaarloosbaar en gemiddeld genomen nihil.

Vergelijking met ijkpunt Bestuursorganen

De vraag is vervolgens hoe deze boekingsverschillen zich verhouden tot de afwijkingen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven zoals geconstateerd in POR 2006. Dit brengen we voor het jaar 2005 in beeld met *grafiek 2*. Omwille van de vergelijkbaarheid luiden alle bedragen in euro's per inwoner. (De cijfers zijn te vinden in Bijlage 4.)

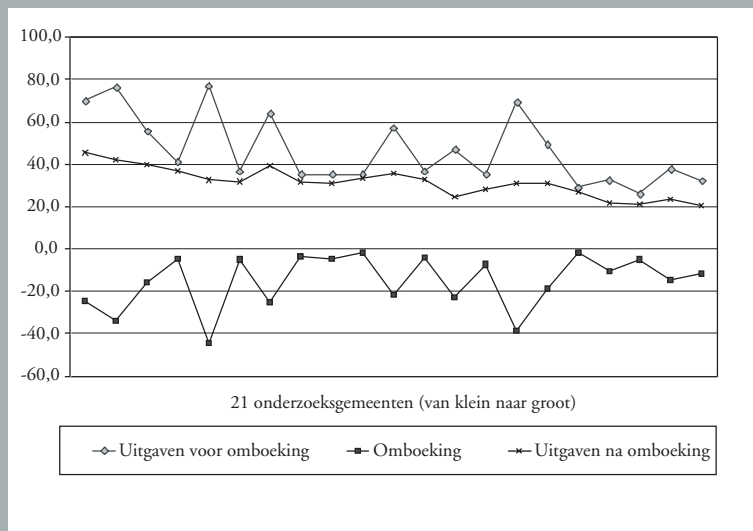
De bovenste lijn (met de grijze ruiten) geeft voor de 21 gemeenten de waarde van het ijkpunt; de lijn daar onder (met de kruisjes) beeldt de afwijking tussen ijkpunt en uitgaven na omboeking uit. Beide hebben een vrij rustig verloop.

De ene sterk schommelende lijn (met de vierkantjes) betreft de afwijking tussen ijkpunt en uitgaven vóór omboeking, dus vóór correctie van boekingsverschillen. De andere grillige lijn (met de witte driehoekjes) geeft de omvang van de omboeking zelf.

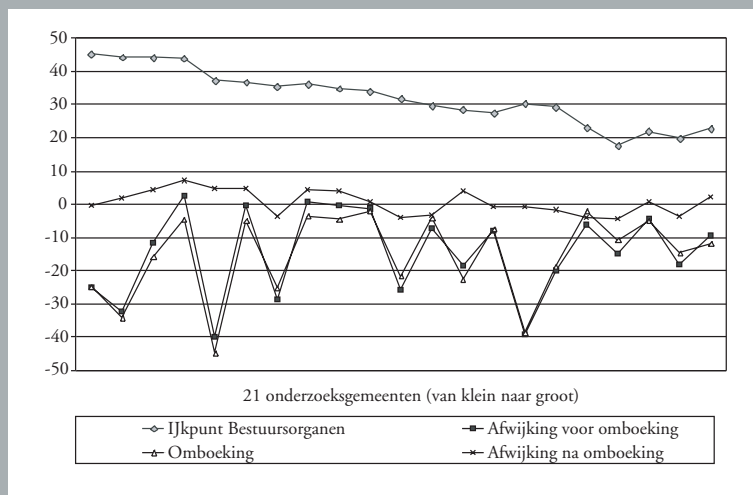
Uit *grafiek 2* is het volgende af te leiden:

- Het ijkpunt loopt betrekkelijk geleidelijk van 45 euro per inwoner voor kleine gemeenten naar rond 20 voor grote. Het verschil tussen beide heeft te maken met de vaste kosten die bij kleine gemeenten natuurlijk relatief hoog zijn in verhouding tot het aantal inwoner. Ter vergelijking de bedragen in euro's voor de kleinste en de grootste van de 21 onderzoeksgemeenten: 400.000 euro res-

Grafiek 1 Feitelijke uitgaven op cluster Bestuursorganen vóór en na omboeking en de omboeking zelf (€ per inwoner) voor 21 gemeenten in 2005



Grafiek 2 Ijkpunt Bestuursorganen, omboeking en afwijkingen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven op cluster Bestuursorganen vóór en na omboeking (€ per inwoner) voor 21 gemeenten in 2005



- pectievelijk 3.200.000 euro.
- De afwijking tussen ijkpunt en uitgaven is vóór de omboeking van uitgaven is grillig. Ze varieert van licht positief tot minus 40 euro per inwoner. Gemiddeld bedraagt de afwijking 14 euro per inwoner, wat 48% is ten opzichte van het ijkpunt. Evenals in POR2006 lijken deze 21 gemeenten veel meer uit te geven dan in het gemeentefonds wordt aangenomen.
 - Echter, als de begrotingsuitgaven 2005 worden ontdaan van boekingsverschillen, zijn voor de onderzoeksgemeenten tezamen de (gewogen en ongewogen) gemiddelde afwijkingen van het ijkpunt verwaarloosbaar. Voor de afzonderlijke gemeente zijn de afwijkingen eveneens beperkt. Ze variëren tussen +7 en -4 euro per inwoner. Onder de '+' gemeenten, dus de gemeenten die iets minder uitgeven dan het ijkpunt, zijn wat meer kleine gemeenten dan grote. Hier kan een rol spelen dat kleine gemeenten minder snel de

griffie en de rekenkamer (de laatste is pas per 2006 verplicht) 'op sterkte' hadden.

- Uit het voorgaande volgt – de *grafiek* laat het ook duidelijk zien – dat er een sterke samenhang is de afwijking van het ijkpunt enerzijds en de boekingsverschillen anderzijds. Met andere woorden: de afwijkingen zijn in sterke mate het gevolg van boekingsverschillen.
- Uit POR 2006 blijkt dat kleine gemeenten doorgaans een grotere afwijking van het ijkpunt hebben dan grote gemeenten. Dat is een constatering op grond van uitgaven vóór omboeking. Na het wegnemen van boekingsverschillen komt dit verband bij de 21 onderzoeksgemeenten niet meer naar voren.⁴

* * *

De algemene conclusie luidt dat het cluster Bestuursorganen noch een volumeprobleem, noch een verdeelprobleem kent. Na het wegnemen van

boekingsverschillen wijkt zowel het gemiddelde uitgavenniveau als het uitgavenniveau voor de afzonderlijke gemeenten weinig af van het ijkpunt. Het cluster is dus zowel goed bemeten, als goed verdeeld.

- 1 De begrippen 'beheersbegroting en -rekening' worden hier gebruikt ter onderscheiding van de sinds 2004 voorgeschreven begrotingen en rekeningen bestemd voor de gemeenteraad. In deze laatste is de informatie die voor dit onderzoek nodig was meestal niet te vinden.
- 2 Het volledige onderzoeksrapport met de achterliggende cijfertabellen is in mei naar de Tweede Kamer gezonden; het is ook te vinden op www.brunosteiner.nl onder 'publicaties'.
- 3 In het onderzoeksrapport wordt aangetoond dat de begrotingscijfers 2005 nauw aansluiten bij de rekeningcijfers van 2004 en dat de bevindingen op basis van die rekeningcijfers niet wezenlijk anders zijn.
- 4 De achterliggende cijfers laten weliswaar beperkte verschillen zien tussen kleinere en grotere gemeenten – kleine gemeenten houden gemiddeld iets over aan het ijkpunt en grotere komen iets te kort – , maar deze verschillen zijn te klein om er conclusies aan te verbinden.

Uit het *Periodiek OnderhoudsRapport gemeentefonds 2006* (verschenen in september 2005) komt het beeld naar voren dat het ijkpunt Bestuursorganen in het gemeentefonds onvoldoende aansluit bij de feitelijke uitgaven. Alle gemeenten samen lijken rond 40% ofwel € 150 miljoen tekort te komen; en de kleine gemeenten relatief meer dan de grote. Tegelijk bestaat het sterke vermoeden dat het zicht op de werkelijke uitgaven wordt versluierd door boekingsverschillen.

Uit dit onderzoek – gebaseerd op de cijfers uit 2004 en 2005 van 21 gemeenten – komt naar voren dat dit vermoeden inderdaad juist is. Het overgrote deel van de verschillen tussen feitelijke uitgaven en het ijkpunt Bestuursorganen hangt samen met boekingsverschillen.

Wanneer de uitgaven worden omgeboekt, d.w.z. ontdaan van deze boekingsverschillen, zijn er gemiddeld over de hele groep geen afwijkingen van het ijkpunt.

Per afzonderlijke gemeente is het beeld gevarieerd. Bij de ene is het boekingsverschil enkele euro's per inwoner, bij de andere tientallen. Per individuele gemeente is er een nauwe relatie tussen boekingsverschillen en afwijkingen van het ijkpunt. Na omboeking – dus zonder boekingsverschillen – resteren maar kleine verschillen tussen ijkpunt en feitelijke uitgaven. Het beeld uit het *Periodiek OnderhoudsRapport* dat kleine(re) gemeenten meer tekort komen op het ijkpunt dan grote(re) wordt evenmin bevestigd.