

Koers houden bij het ramen van de algemene uitkering

In 2001 zit er ruim f 25 miljard in het gemeentefonds. Hoofdlijn is dat de hoogte van de algemene uitkering voor een gemeente wordt bepaald door de omvang en door de verdeling van het fonds. Groeit het fonds dan profiteren de gemeenten mee. Verandert de verdeling, dan zijn er winnaars en verliezers. De belangrijkste invloeden zijn de volgende.

Accres

Sinds 1994 is de groei (accres) van het gemeentefonds gekoppeld aan de groei van de rijksbegroting. In dat jaar is de zgn. normeringsystematiek ingevoerd. Geeft het Rijk meer uit, dan delen de gemeenten mee. Het gaat daarbij niet om de totale rijksbegroting, maar om de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, d.w.z. het voor dit doel relevante deel van de rijksbegroting. Voor elke gulden die het Rijk extra uitgeeft, vloeit er 20 cent in het gemeentefonds. Vierhonderd miljoen extra voor het onderwijs? Tachtig miljoen extra voor de gemeenten! Daar staat tegenover dat volgens de normeringsystematiek de niet-belastingontvangsten van het Rijk in mindering worden gebracht op de rijksuitgaven. Draagt De Nederlandsche Bank een miljard meer winst af aan de minister van Financiën? Tweehonderd miljoen minder voor de gemeenten!

Veel gemeenten werken in hun begroting met het accrespercentage dat in de laatste *Meicirculaire* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt genoemd. Voor het begrotingsjaar 2001 is dat de circulaire van mei 2000. De gegevens zijn dan nog gebaseerd op de op dat moment verwachte rijksuitgaven 2001. In de *Septembereirculaire 2000* staat dan het accrespercentage dat is geba-

Veel gemeenten treffen momenteel voorbereidingen voor de begroting 2002. Dat betekent: knopen doorhakken. Begroten is immers niets anders dan het beredeneerd schatten van de inkomsten en uitgaven in het volgende jaar. De laatste jaren lijkt vooral het ramen van de algemene uitkering uit het gemeentefonds buitengewoon lastig; de grootste inkomstenpost van gemeenten laat zich moeilijk berekenen. Dat vereist een andere aanpak bij het begroten. Het is niet zo verstandig om de ontwikkeling van de algemene uitkering op de voet te volgen. Het gaat veeleer om de koers op langere termijn.

GIJS OSKAM

Sector Middelen en Arbeidszaken VNG

seerd op de rijksbegroting 2001 (stand *Miljoenennota 2001*). Het geactualiseerde accrespercentage wordt door veel gemeenten niet meer meegenomen omdat de begroting dan al bij de drukker ligt.

Na het verschijnen van de *Miljoenennota* kan nog van alles gebeuren op de rijksbegroting. Lopende het jaar worden bedragen bijgeraamd of afgevoerd. De *Voorlopige rekening 2001* van het Rijk geeft de definitieve stand van het accres. De rekening verschijnt in februari na afloop van het begrotingsjaar.

Hoeveel het accrespercentage in een jaar kan verspringen, blijkt uit tabel 1. Neem nu de ontwikkeling van het accres 2000. In mei 1999 wordt die berekend op 2,4%. Dat is dus het percentage waarmee in veel gemeentebegrotingen is gerekend. In mei 2000 komt het accres uit op 6,9%! In gulden uitgedrukt groeit het gemeentefonds niet met f 580 miljoen maar met f 1.670 miljoen. Voor een gemeente met 150.000 inwoners betekent dat al gauw een toename van f 11 miljoen, voor een gemeente met 20.000 inwoners gaat het om f 1 miljoen. De groei van het accres heeft ook nog eens structurele doorwerking. In februari a.s. wordt het definitieve accrespercentage voor 2000 bekendgemaakt. De praktijk leert dat het Rijk de laatste jaren minder uitgeeft dan geraamd. Door die onderuitputting valt het definitieve accrespercentage dan weer wat lager uit dan eerder becijferd.

Behoedzaamheidsreserve

Als het definitieve accres lager uitvalt dan eerder voorzien, moeten de gemeenten geld terugbetalen aan het Rijk. Dat is niet prettig. Om te voorkomen dat er echt geld terug moet, is in 1997 de zgn. behoedzaamheidsreserve in het leven geroepen. Het Rijk houdt op voorhand elk jaar f 460 miljoen in op de algemene uitkering. Het eventueel door de gemeenten terug te betalen bedrag wordt eerst met die reserve verrekend. Blijkt de f 460 miljoen niet toereikend dan moeten de gemeenten alsnog de portemonnee trekken.

Uit tabel 2 blijkt dat dit laatste nog nooit is voorgekomen. De gemeenten hebben steeds aanzienlijke bedragen teruggestort gekregen. In 1997 is zelfs de volledige behoedzaamheidsreserve

uitgekeerd op grond van een ad hoc-afpraak tussen Rijk en VNG. Dit alles heeft ertoe geleid dat veel gemeenten in hun begroting op voorhand rekening houden met de teruggave van een deel van de reserve. Door deze handelswijze heeft dit instrument zijn oorspronkelijke waarde eigenlijk verloren. Wat hier van belang is, is dat het bestaan van de behoedzaamheidsreserve in de praktijk niet bijdraagt aan een betere voorspelbaarheid van de algemene uitkering. Eerder is het omgekeerde het geval: in het begrotingsproces is een nieuw beslismoment ingebouwd.

Nominale ontwikkelingen

Een volgend lastig onderwerp bij het ramen van de algemene uitkering betreft de wijze van behandeling van loon- en prijsstijgingen. In de jaarlijkse accessen zit een compensatie begrepen van de nominale ontwikkelingen. Dat werkt heel simpel. De rijksbegroting zet jaarlijks uit omdat de departementen te maken hebben met loon- en prijsstijgingen. Dat heeft zijn door-

werking in de groei van het gemeentefonds. Het probleem is dat nooit volledig duidelijk wordt gemaakt met welke loon- en prijsstijging in de rijksbegroting is gerekend. In de gemeentefondscirculaires worden de cijfers gegeven die het Centraal Planbureau voor de overheidssector publiceert in het *Centraal Economisch Plan* (april) en de *Macro Economische Verkenning* (september). Veel gemeenten nemen die cijfers als leidraad om de nominale groei van het gemeentefonds te herrekenen tot een reële groei. Ook hier moeten de gemeenten weer knopen doorhakken. Worden de door het CPB genoemde percentages in de begroting overgenomen?

Uit tabel 3 blijkt dat het CPB de cijfers nog al eens bijstelt. Opmerkelijk is dat het CPB slechts ramingen geeft. De definitieve percentages worden na afloop van het jaar niet gepubliceerd. Verder moet elke gemeente een eigen berekening maken van de incidentele loonontwikkeling (promoties en periodieken). Die zit niet in de CPB-ramingen. Overigens bestaat

er een samenhang tussen de stijging van lonen en prijzen en het accrespercentage. Hogere lonen en prijzen geven normaliter een uitzetting op de rijksbegroting en een hoger accrespercentage.

De uitkeringsbases

Onzekerheden die louter samenhangen met de verdeling van het gemeentefonds betreffen de ontwikkeling van de landelijke uitkeringsbasis en de ontwikkeling van de gemeentelijke uitkeringsbases. Bij een gegeven omvang van het gemeentefonds kunnen beide leiden tot forse schommelingen in de algemene uitkering.

Het gemeentefonds wordt verdeeld aan de hand van zo'n veertig verdeelmaatstaven. Meer inwoners, meer huishoudens met een laag inkomen, meer bijstandsgerechtigden etc. leiden tot een hogere algemene uitkering. De score van een gemeente op al die maatstaven wordt de gemeentelijke uitkeringsbasis genoemd. Voor een aantal maatstaven geldt dat de score zich op voorhand niet gemakkelijk laat berekenen. Hoeveel bijstandsgerechtigden tellen volgend jaar mee voor de algemene uitkering? Is de geplande woonwijk volgend jaar klaar waardoor er bijvoorbeeld 400 woonruimten en 1000 inwoners méér meetellen? Dat soort vragen. Bij enkele maatstaven spelen niet alleen ontwikkelingen in de eigen gemeente een rol, maar ook die van gemeenten in de omgeving. Dat geldt voor de omgevingsadressendichtheid, maar vooral ook voor de het lokale en regionale klantenpotentieel. Voor de laatste maatstaf telt de groei van de bevolking mee van gemeenten in een straal van 60 km! Overigens leidt niet elke bijstelling tot een budgettair effect. Tegenover een lagere algemene uitkering wegens een lager aantal bijstandsgerechtigden staan bij voorbeeld lagere uitkeringslasten voor de bijstand.

De landelijke uitkeringsbasis bestaat uit de som van alle gemeentelijke uitkeringsbases. De beheerders van het gemeentefonds maken vooraf een schatting van de aantallen eenheden waarlangs de verdeling plaatsvindt. Zoveel woonruimten, zoveel inwoners, zoveel huishoudens met een laag inkomen etc. Als de aantallen achterblijven bij de prognoses blijft er als het

De gemeentelijke inkomsten bestaan voor ruim eenderde uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Het is daarom van groot belang dat de gemeenten tijdig een beeld hebben van de grootte van de uitkering. Klopt die raming niet, dan is de waarde van de totale begroting in het geding. Door een aantal oorzaken verspringen de inkomsten uit het gemeentefonds nogal in de tijd. De werkelijke inkomsten kunnen vele procenten verschillen met de oorspronkelijke raming. Sommige gemeenten geven de algemene uitkering daarom een prominente plaats in de risicoparagraaf. Niet zelden kijkt de politiek verwijtend naar de ambtelijke top. Welke kaarten heeft de directeur Financiën nu weer in de mouw gehouden? Tegen de achtergrond van de grote schommelingen is de jaarlijkse rituele dans in gemeenteraden over de hoogte van de OZB-tarieven soms aandoenlijk. Waarom koekhappen over een procentje meer of minder terwijl de algemene uitkering met miljoenen tegelijk kan verspringen? In dit artikel worden de oorzaken van het op en neer gaan van het gemeentefonds in kaart gebracht. Daarbij zal blijken dat ook de meest gewetensvolle rekenaars er fors naast kunnen zitten. Niks kaarten in de mouw. Vervolgens worden wat handvatten gegeven om op een beheerste wijze met de onzekerheid om te gaan. Daarbij ook aandacht voor de rol van de algemene reserve. De algemene reserve moet vooral ook worden gezien als een egalisatiefonds voor de algemene uitkering.

Tabel 1*Accres in procenten*

<i>Circulaire</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Juni 1996	3,1	3,5	3,9	3,6	-
September 1996	3,2	3,3	3,5	3,4	3,4
Juni 1997	5,2	2,9	4,3	3,6	3,9
September 1997	5,5	3,1	4,1	3,4	3,5
Mei 1998	3,9	4,1	5,1	3,3	3,2
September 1998	-	3,9	6,0	3,8	2,8
Mei 1999	-	3,5	6,6	2,4	3,7
September 1999	-	-	6,4	4,0	3,7
Mei 2000	-	-	5,7	6,9	4,5
September 2000	-	-	-	7,6	3,8

Tabel 2*Behoedzaamheidsreserve (x f 1 mln.)*

	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Inhouding voorlopig	460	460	460	460	460
Inhouding definitief	0	113	209	?	?
Alsnog uitgekeerd	460	347	251	?	?

Tabel 3*Loon- en prijsstijging in procenten (l/p)*

<i>Circulaire</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Juni 1996	3,00/1,25	3,00/0,75	3,00/0,75	3,00/0,75	3,00/0,75
Juni 1997	1,75/2,50	3,25/2,00	3,00/0,75	3,00/0,75	3,00/0,75
Mei 1998	1,75/1,75	3,50/2,00	3,75/1,75	onbekend	onbekend
Mei 1999	-	3,50/2,00	3,75/1,00	2,00/0,75	onbekend
Mei 2000	-	-	4,30/1,30	3,00/2,30	3,00/2,60

ware geld ter verdeling over. De omvang van het gemeentefonds wordt namelijk niet direct beïnvloed door de ontwikkeling van de werkelijke aantallen.* Het overblijvende geld wordt via een verhoging van de uitkeringsfactor over de gemeenten verdeeld, naar rato van het gewicht van de gemeenten in de algemene uitkering. Als de aantallen hoger zijn dan verwacht moeten de gemeenten via een verlaging van de uitkeringsfactor juist geld inleveren. De laatste jaren schieten de uitkeringen of in te leveren miljoenen op en neer. Het gaat soms om grote bedragen (honderd miljoen gulden is geen uitzondering), die door de gemeenten niet zijn te voorspellen. Om te voorkomen dat gemeenten achteraf nog geld

moeten inleveren, hebben de beheerders van het gemeentefonds een zgn. verdeelreserve ingesteld. De reserve belooft op dit moment ongeveer 150 miljoen gulden. Naast de behoedzaamheidsreserve dus een verdeelreserve! Toch is dat niet geheel onbegrijpelijk, omdat in 1997 veel nieuwe verdeelmaatstaven zijn geïntroduceerd. Vanwege het gebrek aan ervaring is het lastig om de dynamiek van die maatstaven te voorspellen. Dat blijkt ook wel uit de bedragen die in de laatste jaren met de gemeenten is verrekend.

Een bijzonder geval betreft de waarde-ontwikkeling van onroerende zaken. De waarde van de onroerende zaken is een negatieve verdeelmaatstaf. Dit vanuit de gedachte dat gemeenten

een hoger bedrag aan OZB kunnen binnenhalen naarmate de waarde hoger is. Zij kunnen dan volstaan met een lagere algemene uitkering. Vooraf is heel lastig in kaart te brengen hoe de om de vier jaar uit te voeren hertaxatie doorwerkt in de verdeling van de algemene uitkering. In 2001 wordt voor het eerst gewerkt met de uitkomsten van de hertaxatie per 1 januari 1999. Ook hier geldt dat de totale omvang van het gemeentefonds niet wordt beïnvloed door de score op deze maatstaf.

Taakmutaties

Het gemeentefonds is de laatste jaren met miljarden gegroeid door nieuwe taken voor gemeenten of door de overheveling van specifieke uitkeringen. Voorbeelden zijn de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (1994) en de overheveling van middelen voor onderwijshuisvesting (1997). Het is bij dit soort operaties steeds weer de vraag of het overgehevelde macrobudget toereikend is én of de verdeling van het geld goed aansluit bij de kostenverschillen tussen gemeenten. Er zijn altijd wel gemeenten die tekort komen of juist geld overhouden.

Op dit moment staan juist onttrekkingen aan het gemeentefonds in de aandacht. In 2001 wordt f 880 miljoen onttrokken vanwege de invoering van het Fonds voor werk en inkomen. Als het BTW-compensatiefonds wordt ingesteld dan zullen in 2003 (2002?) vele miljarden uit het gemeentefonds worden gelicht. Ook bij deze operaties zijn er winnaars en verliezers. Op voorhand is niet exact aan te geven welke gemeente winnaar of verliezer is.

Onzekerheid troef

De belangrijkste factoren die bijdragen aan de onzekerheid bij het ramen van de algemene uitkering zijn nu wel in kaart gebracht. Bij het samenstellen van de gemeentebegroting bestaan er uiteraard nog veel andere onzekerheden aan zowel inkomsten- als uitgavenkant. Het gaat te ver om deze hier uitvoerig te beschrijven. Ieder ingewijde in de gemeentefinanciën kan de begrotingsposten moeiteloos aanwijzen. De inkomsten uit bouwleges is zo'n post. Bekende voorbeelden aan de uit-

gavenkant zijn de uitgaven voor gladheidbestrijding en wegenonderhoud. De personeelslasten vertonen een meevaller door vacatures of juist een tegenvaller door inhuur van personeel. Dikwijls loopt de uitvoering van investeringswerken achter op de prognoses met gevolgen voor de liquiditeitspositie en rentebetalingen of -ontvangsten.

Een tegenvaller hier, een meevaller daar: in veel gevallen zijn zij tegen elkaar weg te strepen. Bij mee- en tegenvallers in de algemene uitkering gaat het echter al gauw om grote bedragen. Juist die vragen om bijzondere aandacht. Berekeningen van de algemene uitkering volgen elkaar snel op. Een positief beeld in de begroting slaat gemakkelijk om in een negatief beeld, dat vervolgens weer moet worden bijgesteld naar nog negatiever of juist weer positief. Of omgekeerd.

Het blijkt buitengewoon lastig om greep te krijgen op de algemene uitkering. Zo gezien heeft het weinig zin om bij het samenstellen van andere onderdelen van de begroting al te zeer rekening te houden met de raming van de algemene uitkering. Dat geldt bij uitstek voor de vaststelling van de OZB-tarieven. Een tussentijdse bezuinigingsoperatie starten omdat de algemene uitkering tegenvalt? Het is beter nog even te wachten. Hetzelfde geldt voor al te ambitieus op poten zetten van nieuw beleid op basis van verwachte meevallers uit het gemeentefonds. Het heeft kortom weinig zin om als gemeente hijgend en puffend achter de raming van de algemene uitkering aan te rennen. Het is beter om het zicht wat op lagere termijn te houden. Liever bedachtzaam opereren en niet acuut reageren op alweer een wijziging in de laatste circulaire. Zo gezien is het omgaan met de algemene uitkering eerder te vergelijken met het varen met een supertanker dan het varen met een zeilboot. Elke mee- of tegenwind heeft invloed op de snelheid en vaarrichting van een zeilboot. Dat geldt niet voor een supertanker.

Natuurlijk moet een gemeente kunnen bijsturen als de omstandigheden veranderen, zo goed als een supertanker zijn koers kan bijstellen. Het gaat erom dat dit niet gebeurt op basis van dagkoersen maar van langere termijnontwikkelingen die er werkelijk

toe doen. Het gaat dan om de economische vooruitzichten van Nederland. Het gaat dan om bij voorbeeld de inhoud van het regeerakkoord 2002. Blijft de koppeling van het gemeentefondsaccres en de rijksuitgaven in stand? Wat betekenen de voornemens van het nieuwe kabinet voor de gemeenten?

Stappen zetten

Als een gemeente wat bedachtzamer wil omgaan met de berekeningen van de algemene uitkering dan vergt dat wat aanpassingen in het gedrag. De bemanning van een supertanker dient nu eenmaal anders te handelen dan die van een zeilboot. Een aantal gemeenten heeft die stap al gemaakt of is bezig die te maken. Zij hollen niet langer achter de algemene uitkering aan.

De overstap vergt een zorgvuldige voorbereiding. Om te beginnen moeten er goede afspraken worden gemaakt tussen het College van B&W en de gemeenteraad, met inschakeling van de ambtelijke top. Dat kan bij het aantreden van een nieuw college, maar ook tussentijds. Het kan een voordeel zijn om de afspraken te maken in een nieuw collegeprogramma. Wat moet zo al in afspraken worden vastgelegd? Elke gemeente zal dat anders invullen en meer of minder detailleren. Hier volgen enkele voorbeelden van te maken afspraken:

Het beleid wordt vooral gebaseerd op meerjarenramingen, waarvan de begroting van het komende jaar de eerste schijf bevat. De prognoses van de algemene uitkering worden met een zekere distantie en vanuit een meerjarig perspectief bekeken.

In begroting en meerjarenraming wordt gewerkt met een trendmatig groei met een vast percentage. Gelet op de reële groei van het gemeentefonds in de laatste jaren is een percentage van 1% of 2% denkbaar.

Er worden goede afspraken over enkele hoofdlijnen in begroting en meerjarenraming. Er kan bij voorbeeld worden afgesproken dat de

gemeentelijke heffingen (riool, afval) de kostenontwikkeling volledig volgen en dat de belastingen meelopen met de inflatie. Daarbij kan worden vastgelegd dat afwijkingen tussen raming en realisatie in een volgend jaar wordt verrekend. Wanneer de inflatie een procent lager uitkomt dan verwacht dan stijgt de OZB in een volgend jaar met het dan geprognosticeerd percentage minus een procent. Deze methode van 'begroten met terugwerkende kracht' brengt rust in het begrotingsproces.

Tussen concern en gemeentelijke sectoren worden omgangsvormen vastgelegd terzake van loon- en prijsstijgingen. Een methode is dat in begroting en meerjarenraming wordt gewerkt met voorlopig vastgestelde percentages. Er wordt afge-rekend in het volgende jaar. Dat wil zeggen dat de sectoren een jaar later gecompenseerd worden (of gede-compenseerd) voor afwijkingen tussen raming en realisatie.

Goede afspraken zijn belangrijk. Tot die afspraken behoort ook de gemeentelijke sectoren over enige financiële scharrelruimte moeten beschikken. Als het gemeentelijke zwembad met de legionellabacterie is besmet dan moet dat worden aangepakt. Daar gaat het hier niet om. Waar het wel om gaat is dat gemeenten wat afstand nemen van de waan (de cijfers) van de dag. Het beleid hoeft niet steeds te worden aangepast aan een alweer nieuwe raming van de algemene uitkering. Dat is pas nodig als het langjarig perspectief verandert. Uiteraard moet de antenne voor die verandering goed zijn ontwikkeld. Te laat bijsturen kan vervelende consequenties hebben.

De nieuwe handelwijze leidt bijna zeker tot grotere schommelingen in het rekeningsresultaat. Wanneer niet direct wordt gereageerd op wijzigingen in de algemene uitkering dan komt het resultaat direct tot uiting in de jaarrekening. Het is denkbaar dat de rekening een fors tekort toont, misschien wel enkele jaren achter elkaar. Overschotten zijn natuurlijk ook mo-

gelijk. Omdat het rekeningsresultaat in veel gemeenten direct wordt verrekend met de algemene reserve is het van belang dat die reserve een stootje kan velen. De algemene reserve krijgt dan immers expliciet ook de functie als 'egaliseringsreserve algemene uitkering'. De reservepositie van gemeenten is de laatste jaren verbeterd. Als dat nodig is, zal het in veel gevallen mogelijk zijn om door herschikking van reserves de algemene reserve te vergroten. Mogelijk is er wat geld dat is overgebleven van de verkoop van aandelen Bouwfonds of van het afstoten van nutsbedrijf of kabelnet. Gemeenten met wat minder vlees op de botten zul-

len wat voorzichtiger moeten opereren. Juist daardoor is het misschien ook mogelijk de algemene reserve te laten aandikken.

Het van belang dat gemeenten die hun handelwijze veranderen een goed communicatieplan ontwikkelen, op basis waarvan de burger en de pers worden geïnformeerd. In de publieke opinie bestaat de natuurlijke neiging om afwijzend te reageren wanneer rekeningcijfers afwijken van begrotingscijfers. Vooral tekorten worden negatief beoordeeld. Het is geen gemakkelijk taak, maar het moet mogelijk zijn om de voordelen van een bedachtzamer manier van handelen over het

voetlicht te krijgen. Het verdient aanbeveling om de boodschap met een zekere regelmaat uit te dragen. Een rekeningstekort is op voorhand géén symptoom van slecht bestuur en een rekeningsoverschot betekent niet zonder meer dat de burgers te veel belasting hebben betaald!

Noot

* Voor een enkele maatstaf geldt dat de ontwikkeling van de aantallen indirect van invloed is op de omvang van het gemeentefonds. Een groei of afname van het aantal bijstandsgerechtigden beïnvloedt bij voorbeeld de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en daarmee het accres van het gemeentefonds.