

# Fluctuaties algemene uitkering onvermijdelijk bij kostenoriëntatie

Gemeenten en provincies kunnen in hun begrotingsproces hinder ondervinden van de fluctuaties in de hoogte van de algemene uitkering. Deze fluctuaties worden voor een deel veroorzaakt door de schommelingen in de ramingen voor de verdeelmaatstaven. In dit artikel wordt verslag gedaan van een afstudeeronderzoek dat bij het Ministerie van Financiën is uitgevoerd naar de mogelijkheden om deze fluctuaties te beperken.

**MATTHEUS WASSENAAR en SANDER HAZEBROEK<sup>1</sup>**

stabiliteit in de uitkering zou ontstaan. Ook is gekeken in hoeverre er bij de gemeenten draagvlak voor een dergelijke wijziging zou zijn.

## Uitkeringssystematiek gemeentefonds

Het gemeentefonds wordt over alle gemeenten verdeeld aan de hand van verdeelmaatstaven zoals het aantal inwoners, het oppervlak van een gemeente en de waarde van het onroerend goed. Voor elk van deze maatstaven bestaat een specifiek gewicht binnen het fonds. De optelling van alle verdeelmaatstaven van alle gemeen-

ten, vermenigvuldigd met de gewichten van elke maatstaf, wordt de uitkeringsbasis genoemd. Omdat het totaal van de algemene uitkering – bepaald op basis van de normeringsmethode – groter is dan de totale uitkeringsbasis wordt het verschil opgelost door een deel van de uitkeringsbasis te vermenigvuldigen met de uitkeringsfactor. Zo wordt het totale gemeentefonds verdeeld, waarbij elke gemeente zijn eigen deel ontvangt op basis van de volumina van de verdeelmaatstaven (het eigen aantal inwoners, de oppervlakte land, de waarde van het onroerend goed, etc.) vermenigvuldigd met de gewichten en vermenigvuldigd met de uitkeringsfactor. De onzekerheid in de hoogte van de uitkering kan dan gevolg zijn van schommelingen in de volumina van de verdeelmaatstaven, de ontwikkeling van de gewichten en de ontwikkeling van de uitkeringsfactor.

In grafiek 1 wordt weergegeven wat de afwijking is tussen de definitieve algemene uitkering ten opzichte van de eerste vaststelling van de algemene uitkering voor het in het onderzoek betrokken jaar 1997.

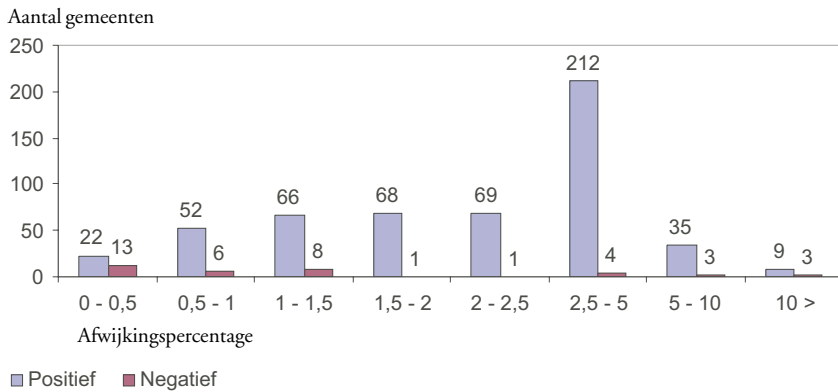
De grafiek laat zien dat voor een groot aantal gemeenten de definitieve uitkering uit het gemeentefonds sterk afwijkt van de eerste raming. Voor de meeste gemeenten was de definitieve uitkering hoger dan de eerste raming. Voor 50 gemeenten betrof het verschil meer dan 5% (positief of negatief). De positieve uitkomsten van de normeringsmethodiek leidden er toe dat de

Bij het ramen van de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds hebben gemeenten te maken met onzekerheden. Gijs Oskam (VNG) is in het januarinum-mer van *B&G* uitgebreid ingegaan op de oorzaken hiervan.<sup>2</sup> Hij wijst drie oorzaken aan. Voor een belangrijk deel wordt de onzekerheid veroorzaakt door de normeringsmethode van het gemeentefonds. Deze methode houdt in dat de jaarlijkse ontwikkeling van het gemeentefonds (het accres) is gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Doordat de hoogte van deze uitgaven pas na afloop van het begrotingsjaar definitief is en ook tijdens het begrotingsjaar wordt aangepast, leidt dit tot onzekerheid in het gemeentelijke begrotingsproces. Met de invoering van de behoedzaamheidsreserve is een deel van deze onzekerheid opgevangen.<sup>3</sup>

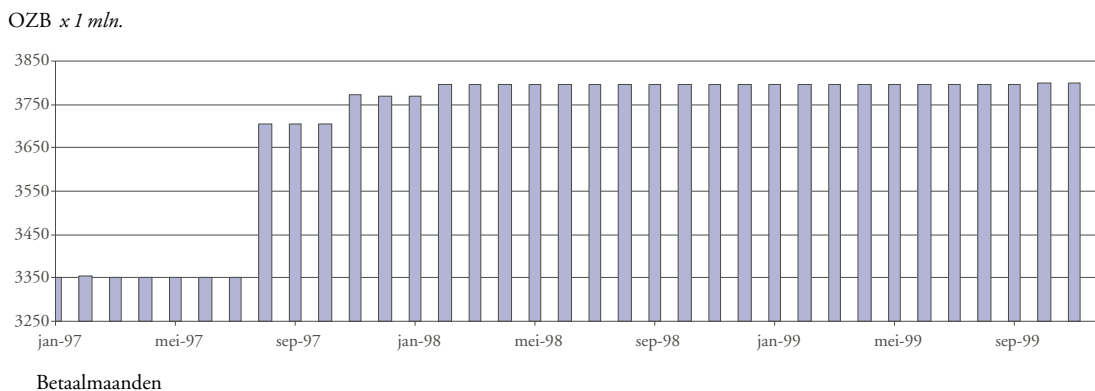
Een tweede factor die zorgt voor onzekerheid is de raming van nominale ontwikkelingen (lonen en prijzen) zoals deze door het Centraal Planbureau worden uitgevoerd.

Een derde oorzaak die wordt genoemd is de ontwikkeling van de landelijke en gemeentelijke uitkeringsbasis, de grondslag voor de verdeling van het gemeentefonds. Onlangs is in het kader van een afstudeeronderzoek bij het Ministerie van Financiën onderzoek gedaan naar de oorzaak van deze schommelingen. Daarbij is onderzocht in hoeverre de uitkeringssystematiek zodanig gewijzigd zou kunnen worden dat er meer zekerheid rond en

**Grafiek 1 Aantal gemeenten waarvan de definitieve algemene uitkering in bepaalde mate afwijkt van de eerste vaststelling van de algemene uitkering, uitkeringsjaar 1997.**



**Grafiek 2 WOZ-waarde**



mutatie voor de meeste gemeenten uiteindelijk positief was. Ondanks de positieve uitkomsten zitten ook aan dergelijke fluctuaties nadelen.

In het onderzoek is met name gekeken naar de schommelingen in de hoogte van de verdeelmaatstaven. Bij de uitkering wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van actuele waarden, bijvoorbeeld het aantal inwoners in het uitkeringsjaar zelf. Deze waarden worden voor de aanvang van het begrotingsjaar dus voorlopig vastgesteld en na enige tijd, in een aantal gevallen pas na afloop van het begrotingsjaar definitief vastgesteld. Hierdoor weet een gemeente pas na afloop van het begrotingsjaar op welke uitkering uit het gemeentefonds zij uiteindelijk recht heeft.

De gewichten voor de verschillende maatstaven kunnen incidenteel

wijzigen door bijvoorbeeld taakmutaties of door ontwikkelingen in de volumina van de verdeelmaatstaven. Omdat de uitkeringsfactor zorgt voor de vertaalslag van de uitkeringsbasis (maatstaven \* gewichten) naar het totaal van de uitkering hebben schommelingen in de maatstaven en de gewichten ook gevolgen voor de hoogte van de uitkeringsfactor. Om te voorkomen dat elke mutatie in de maatstaven of de gewichten leidt tot een aanpassing van de uitkeringsfactor is een verdeelreserve ingesteld.<sup>4</sup> Deze reserve zorgt daarmee voor een stabiel verloop van de uitkering, waardoor wordt voorkomen dat bepaalde gemeenten tijdens het begrotingsproces geld moeten terugbetalen. De onzekerheid wordt door de verdeelreserve verkleind. Ook wordt de uitkeringsfactor aangepast wanneer de normeringsmethode leidt

tot wijzigingen in het accres van het gemeentefonds.

### Fluctuaties in de maatstaven

De definitieve waarden van de verdeelmaatstaven worden voor een deel van de maatstaven voor aanvang van het uitkeringsjaar (bijvoorbeeld historische kernen, slechte bodem) vastgesteld en deels gedurende het uitkeringsjaar zelf (bijvoorbeeld aantal inwoners, oppervlakte).

Een belangrijk deel van de uitkering is echter gebaseerd op maatstaven waarvan de waarden pas na afloop van het uitkeringsjaar definitief worden vastgesteld (bijvoorbeeld WOZ-waarde, klantenpotentiëlen). Het gaat dan om maatstaven die zorgen voor de uitkering van een relatief groot deel van

het gemeentefonds (ruim eenderde).

In de grafieken 2 t/m 5 wordt een overzicht gegeven van de ontwikkeling in de loop van het uitkeringsjaar 1997 van de vier in omvang belangrijkste maatstaven waarvan de waarde pas na afloop van het uitkeringsjaar definitief wordt vastgesteld. Het betreft dan de maatstaven WOZ-waarde (negatieve maatstaf), aantal bijstandsontvangers, lokaal klantenpotentieel en omgevingsadressendichtheid. Het gaat voor deze maatstaven om respectievelijk 18,7%, 7,8%, 9,9% en 10,7% van de algemene uitkering.

Bij de belangrijkste verdeelmaatstaf, de WOZ-waarde, is sprake van een relatief sterk verloop. Omdat hier sprake is van een negatieve verdeelmaatstaf (dit onderdeel is een korting op de algemene uitkering op basis van de WOZ-waarde van een gemeente) zijn er veel gemeenten die in de loop van het uitkeringsjaar zijn geconfronteerd

met een lagere uitkering dan eerder werd verwacht. Bij ongeveer 60% van de gemeenten ging het om een mutatie van meer dan 10%.

Na een stijging in het begin van het uitkeringsjaar, is het definitieve niveau van het aantal bijstandsontvangers lager uitgekomen. Bij meer dan eenderde van de gemeenten wijkt het definitieve niveau meer dan 10% (positief of negatief) af van het niveau bij de eerste vaststelling.

De waarden van de maatstaf lokaal klantenpotentieel wordt aan het begin van het jaar t+2 definitief vastgesteld. Er is geen sprake van forse fluctuaties. De definitieve vaststelling moet evenwel wachten op de vaststelling van het aantal woningen waar de maatstaf op is gebaseerd. De uiteindelijke verschillen zijn van relatief beperkte omvang.

De omvang van de maatstaf omgevingsadressendichtheid laat een sterke stijging zien aan het begin van jaar t+2. Voor de meeste gemeenten betekende

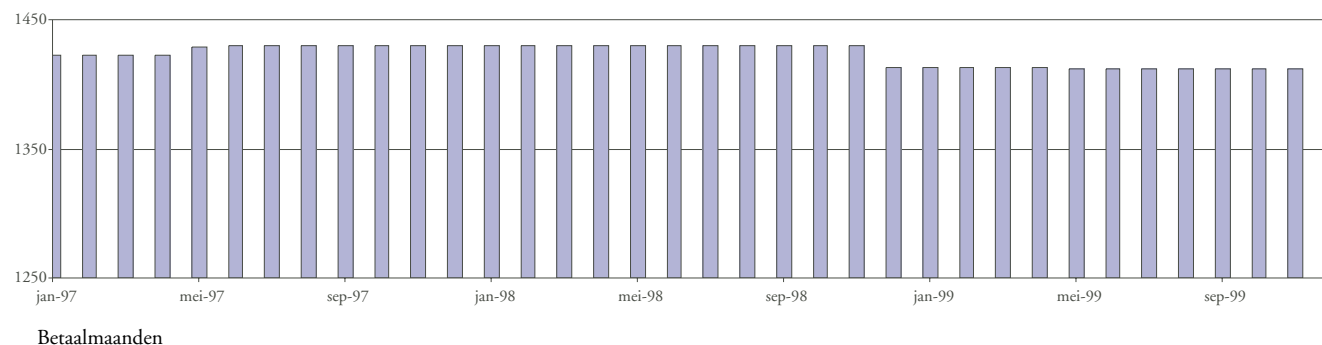
dit een positieve mutatie, voor bijna een kwart van de gemeenten een mutatie van meer dan 5%.

Omdat het gemeentefonds een verdeelfonds is, geldt voor elk van de hiervoor gepresenteerde verschuivingen dat ze direct een effect hebben voor de uitkering via de andere maatstaven (voor zover ze niet worden opgevangen door de verdeelreserve).

De verklaring voor deze schommelingen ligt in het feit dat voor een belangrijk deel gegevens pas met enige vertraging door de gemeente kunnen worden aangeleverd (met name de WOZ-waarden en het aantal bijstandsontvangers). Gemeenten kunnen deze informatie voor zover het hun eigen gemeente betreft al wel eerder in hun eigen ramingen verwerken, maar de effecten van ontwikkelingen van het landstotaal zijn pas later beschikbaar. Voor een aantal technische maatstaven (zoals klantenpotentiëlen en omge-

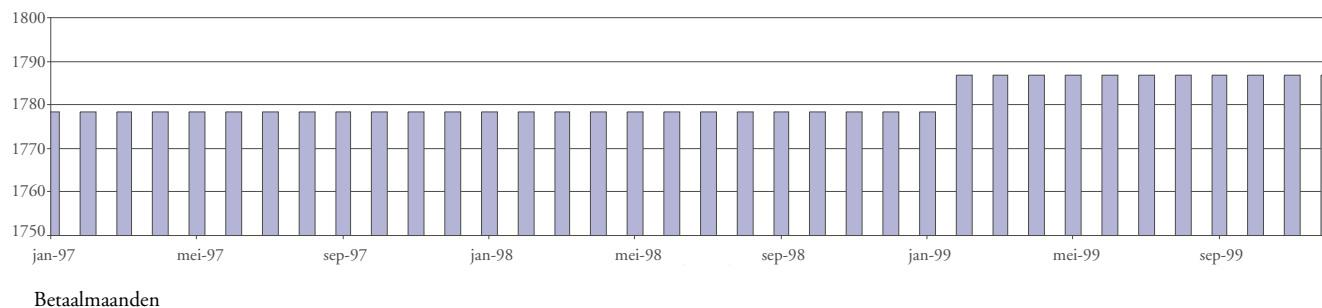
### Grafiek 3 Aantal bijstandsontvangers

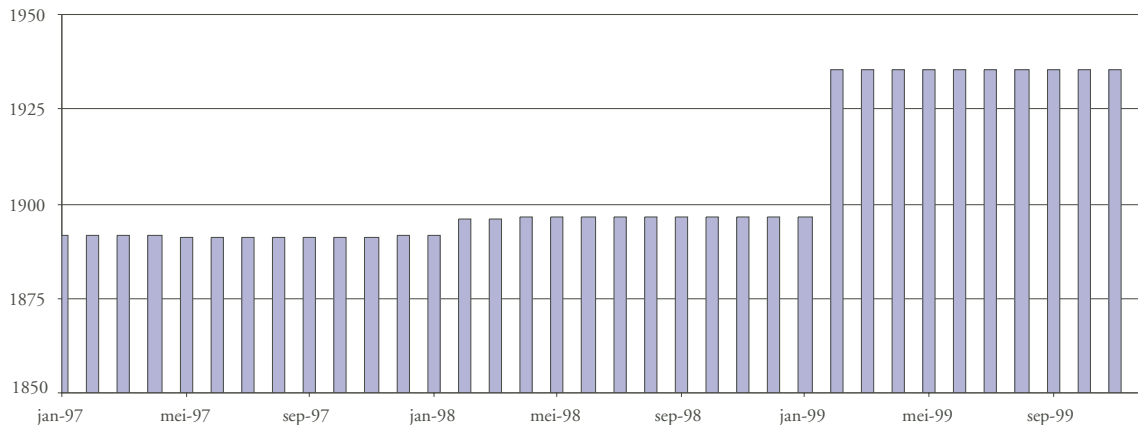
Bedrag  $\times 1 \text{ mln.}$



### Grafiek 4 Lokaal klantenpotentieel

Bedrag  $\times 1 \text{ mln.}$



**Grafiek 5 Omgevingsadressendichtheid**Bedrag  $\times 1$  mln.

Betaalmaanden

vingsadressendichtheid, m.n. gericht op compensatie van de regiofunctie van gemeenten) is de berekening dusdanig complex dat deze niet door de gemeente zelf kunnen worden uitgevoerd. De gemeente is dan volledig afhankelijk van de aanlevering van gegevens door het CBS.

**Oplossingen**

Het gebruik van actuele en dus voorlopige waarden voor de verdeelmaatstaven leidt er toe dat de uitkering uit het gemeentefonds met onzekerheid gepaard gaat. Uit het onderzoek blijkt dat een groot deel van deze onzekerheid opgelost zou kunnen worden door een verdragingsmodel toe te passen. Dit houdt in dat de verdeelmaatstaven niet gebaseerd worden op actuele gegevens over bijvoorbeeld het aantal inwoners, maar dat wordt uitgegaan van het aantal inwoners in een aantal jaren (één of twee) geleden. De voordelen van een dergelijk model zijn de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de gegevens. Daarnaast kan de verdeelreserve worden afgeschaft. Het model kent echter ook een aantal nadelen. Zo doorbreekt het model het principe van kostenoriëntatie dat ten grondslag ligt aan het verdeelmodel. Cijfers uit het verleden wijken immers af van de actuele gegevens. Gemeenten krijgen dan geen uitkering op basis van de feitelijke kosten, maar op basis

van historische kosten. Dit effect zal met name zichtbaar zijn in de gemeenten die te maken hebben met een sterke groei van één van de verdeelmaatstaven, bijvoorbeeld het aantal inwoners.

Uit interviews met een aantal gemeenten blijkt dat vasthouden aan het principe van kostenoriëntatie en daarmee het gebruik van actuele cijfers geprefereerd wordt boven de stabiliteit en voorspelbaarheid van vertraagde cijfers.

De problematiek zou deels ook kunnen worden opgelost door de definitieve vaststelling van de gegevens te vervroegen. Daarbij is een lastig punt dat voor een relatief groot aantal verdeelmaatstaven de gegevens door de gemeenten zelf moeten worden aangeleverd. Om de definitieve vaststelling te kunnen vervroegen, is een snellere aanlevering door gemeenten geboden wat in de praktijk niet altijd eenvoudig is. Dit is met name ook lastig omdat de informatie beschikbaar moet komen van alle individuele gemeenten.

Tot slot wordt door de gemeenten die bij het onderzoek zijn betrokken aangegeven dat met een verdere verbetering van de informatievoorziening door de fondsbeheerders aan de gemeenten ook de onzekerheid rond de uitkering verkleind kan worden. Het gaat dan met name over informatie over de opbouw van de algemene uitkering en het moment van definitieve

vaststelling van de volumegegevens. Op dit moment wordt gewerkt aan een verdere verbetering van de gegevensvoorziening door de fondsbeheerders.

**Noten**

- 1 Beide auteurs zijn werkzaam bij de directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen van het Ministerie van Financiën respectievelijk als plaatsvervangend afdelingshoofd en beleidsmedewerker. De laatstgenoemde heeft het betreffende afstudeeronderzoek uitgevoerd.
- 2 Gijs Oskam, 'Koers houden bij het ramen van de algemene uitkering', *B&G*, januari 2001. Zie ook A. Roest, 'Andere koers bij de vaststelling van de algemene uitkering', *B&G*, april 2001.
- 3 Op dit moment wordt een evaluatie van de normeringsmethodiek uitgevoerd door een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de VNG en het IPO.
- 4 Gijs Oskam, 'Behoedzaamheid troef in de Septembercirculaire', *B&G*, nummer 10, 1998.