

Gemeenten zetten koers in de mist

M.A. Allers*

Samenvatting

Gemeenten zijn voor hun inkomsten in sterke mate afhankelijk van de rijksoverheid. Ook legt de rijksoverheid gemeenten voortdurend nieuwe taken op. Om hun beleid te kunnen bepalen, en om hun begrotingen op te kunnen stellen, moeten gemeenten dus weten wat zij van het rijk kunnen verwachten, en wat het rijk van hen gaat eisen. Prinsjesdag is dan ook een moment waarnaar wordt uitgekeken, in de hoop hierover meer te weten te komen. Dit keer blijft echter veel onduidelijk. Gemeenten moeten hun koers uitzetten op basis van hun eigen verwachtingen van toekomstige ontwikkelingen.

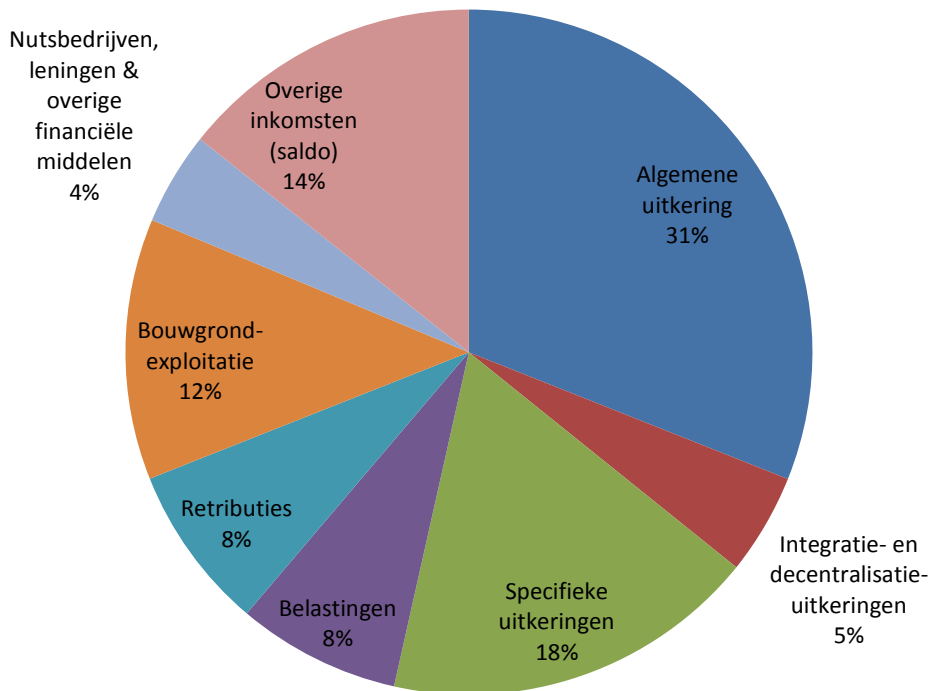
Trefwoorden: rijksbegroting, lokale overheid, gemeente.

1 Inkomsten

Om inzichtelijk te maken waarvan gemeentelijke inkomsten afhankelijk zijn geeft figuur 1 een beeld van de inkomstenbronnen van gemeenten in 2011. Uitkeringen van het rijk leveren ongeveer 28 miljard euro op, 54 procent van het totaal. De grootste uitkering is de algemene uitkering uit het gemeentefonds (31 procent van de inkomsten). Uit het gemeentefonds worden ook integratie- en decentralisatie-uitkeringen verstrekt (samen 5 procent). Net als de algemene uitkering zijn die vrij besteedbaar, maar aan de verstrekking kunnen wel voorwaarden worden gesteld. Specifieke, geormerkte uitkeringen dekken 18 procent van de begrote inkomsten. Belastingen en bestemmingsheffingen zijn elk goed voor 8 procent van de inkomsten.

Volgens de gemeentelijke begrotingen zou bouwgrondexploitatie 12 procent van de inkomsten moeten opleveren, ofwel 6 miljard euro. Dit is echter twijfelachtig. Volgens onderzoek van Deloitte (2011) maken gemeenten in 2010 2,9 miljard euro minder winst op grondexploitatie dan begroot. Van deze tegenvaller is slechts 0,9 miljard verwerkt via voorzieningen. Aan de precieze percentages in figuur 1 moeten dus niet te veel waarde worden gehecht. Overige eigen inkomsten moeten 20 procent van de begroting dekken. Dividenden en andere financiële middelen zijn, als onderdeel hiervan, goed voor 4 procent van het totaal.

Figuur 1. Inkomstenbronnen van gemeenten, 2011.



Bron: eigen berekening op basis van CBS Statline, Tweede Kamer (2011-2012b) en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011b).

2 Omvang gemeentefonds

Figuur 1 maakt duidelijk dat informatie over de omvang van de door gemeenten te ontvangen rijksuitkeringen van groot belang is bij het opstellen van de gemeentelijke begrotingen. Wat betreft de algemene uitkering wordt deze informatie gegeven in de begroting van het gemeentefonds (omvang totaalbedrag) en in de *Septembercirculaire gemeentefonds 2011* (verdeling over gemeenten). Probleem is alleen dat de beschikbare bedragen voortdurend worden aangepast. In de *Meicirculaire gemeentefonds 2011* stonden nog andere bedragen. Hoe is dit mogelijk?

De omvang van het gemeentefonds wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de uitgaven van de rijksoverheid. Dit gebeurt sinds 1995. Niet alle rijksuitgaven worden meegerekend: het gaat om de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Die worden vanaf dit jaar netjes verantwoord in een bijlage bij de *Miljoenennota* (Tweede Kamer, 2011-2012c, bijlage 9). Stijgen de relevante rijksuitgaven, dan groeit het gemeentefonds (en het provinciefonds) evenredig. Die autonome groei wordt accres genoemd. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld taakoverdrachten tot extra geld in deze fondsen leiden. Accresen kunnen positief of negatief zijn. Rijksuitgaven en gemeentefonds gaan samen de trap op, maar ook samen de trap af. Deze normeringssystematiek is in de jaren 2009 – 2011 buiten werking gesteld, om te voorkomen dat het gemeentefonds tijdens de economische

crisis onbedoeld sterk zou groeien als gevolg van onder meer stimuleringsuitgaven van het rijk. In deze jaren stond het accres op nul. Vanaf 2012 wordt de normering hersteld, zij het dat de rente-uitgaven vanaf dan buiten de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vallen. Dergelijke aanpassingen van de normering zijn overigens wel eerder voorgekomen.

Het gevolg van de normering is dat de prognoses voor de ontwikkeling van het gemeentefonds, het accres, steeds moeten worden aangepast aan de veranderende prognoses voor de rijksuitgaven. Pas na afloop van een begrotingsjaar weten gemeenten hoeveel zij in dat jaar te besteden hadden. De *Meicirculaire gemeentefonds 2011* ging nog uit van een accres van 91 miljoen euro voor 2012. In de *Septembercirculaire* is dat al weer teruggelopen tot -88 miljoen euro, een achteruitgang dus van 179 miljoen euro in vier maanden. Veel gemeenten zullen dit niet meer in hun begroting opnemen. Volgens de huidige raming loopt het accres na 2012 weer op. Beter dan het steeds opnieuw proberen de laatste cijfers bij te benen is het om zelf een behoedzame voorstelling te maken van de ontwikkeling voor de komende jaren, en aan de hand daarvan koers te zetten. Gemeenten hadden meer vastigheid gehad wanneer de normering was gebaseerd op de uitgavenkaders, die het kabinet immers voor de gehele regeerperiode vaststelt, in plaats van op de feitelijke uitgaven. Dit is wel voorgesteld, maar niet geïmplementeerd.¹

Het accres zal de komende jaren naar verwachting achterblijven bij de areaal- en de prijsontwikkeling. Met areaal wordt bedoeld dat gemeentelijke taken jaarlijks vanzelf meer gaan kosten door onder meer demografische ontwikkelingen. Deze achteruitgang was echter verwacht. Rond het aantreden van dit kabinet vreesden velen dat er flink op het gemeentefonds zou worden gekort. Dat is niet gebeurd. Wellicht speelt daarbij een rol dat een bezuiniging van 18 miljard euro, de doelstelling van dit kabinet, iets heel anders is dan wat sommigen zich daar bij voorstellen, namelijk een verlaging van de uitgaven met dat bedrag. In werkelijkheid gaat het om minder uitgeven dan eerder begroot (minder meer), iets dat bovendien deels via hogere lasten wordt ingevuld.

Behalve via het accres verandert de omvang van het gemeentefonds door toevoegingen of onttrekkingen die samenhangen met taakoverdrachten, nieuwe beleidsprioriteiten of het afnemen van verwachte doelmatigheidswinsten. Zo wordt bijvoorbeeld 0,1 miljard euro toegevoegd aan het gemeentefonds om extra uitgaven mogelijk te maken ten behoeve van de gemeentelijke bijzondere bijstand. De achtergrond hierbij is dat ouderen, chronisch zieken en gehandicapten het zwaarst worden getroffen door de bezuinigingen van de rijksoverheid. De bijzondere bijstand moet hiervoor als vangnet fungeren.

3 Verdeling gemeentefonds

Voor afzonderlijke gemeenten is niet alleen de omvang van het gemeentefonds van belang, maar ook de verdeling ervan. De verdeling is van jaar op jaar tamelijk constant. Het huidige verdeelsysteem stamt alweer uit 1997, en wordt op dit moment opnieuw tegen het licht gehouden. Het is de bedoeling dat het herijkte verdeelsysteem in 2013 wordt ingevoerd. Op dit moment is nog niets bekend over de inhoud daarvan, laat staan

1 Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds (2010).

over de omvang en de richting van de herverdeeeffecten. Anticiperen is dus niet mogelijk.

Niet alleen de nieuwe verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds leidt onvermijdelijk tot herverdeeeffecten. Ook de voorgenomen decentralisatie van een deel van de AWBZ (de extramurale begeleiding) en de jeugdzorg, de invoering van de Wet werken naar vermogen en de hervorming van de sociale werkvoorziening leiden tot financiële onzekerheid. Overigens zullen grote herverdeeeffecten worden afgekapt tot ten hoogste 15 euro per inwoner per jaar. Daarbij worden de herverdeeeffecten van deze hervormingen in principe in samenhang bekeken, maar hoe dat in de praktijk gedaan moet worden is niet duidelijk. Om de gedachten te bepalen: 15 euro per inwoner is gemiddeld anderhalf procent van de algemene uitkering. Aangezien veruit de meeste gemeentelijke uitgaven vastliggen, betekent een dergelijke achteruitgang gedurende enkele jaren een aanzienlijke budgettaire aanpassing.

4 Specifieke uitkeringen en nieuwe taken

Het kabinet wil het aantal specifieke uitkeringen verder verminderen. In beginsel komt bekostiging via een specifieke uitkering alleen nog in aanmerking wanneer rijk of provincie verantwoordelijk zijn voor een rechtmatige uitvoering door gemeenten. De afname van het aantal specifieke uitkeringen heeft zich deels vertaald in een groter aantal decentralisatie-uitkeringen. Daarvan zijn er nu al meer dan er specifieke uitkeringen zijn. Hoewel decentralisatie-uitkeringen formeel tot de – vrij besteedbare – algemene middelen van gemeenten behoren, lijken zij soms erg op specifieke uitkeringen. Dat komt doordat aan dergelijke uitkeringen vaak wel degelijk voorwaarden worden gesteld, ook al zou dat niet moeten, doordat de bestedingsvrijheid van specifieke uitkeringen de afgelopen jaren is vergroot, en doordat bovendien de verantwoordingsverplichtingen bij specifieke uitkeringen aanzienlijk zijn verminderd.

Op een aantal specifieke uitkeringen worden bezuinigingen aangekondigd. Zo bezuinigt het rijk op de brede doeluitkering verkeer en vervoer, olopend tot structureel 200 miljoen euro per jaar vanaf 2016. In 2012 wordt 700 miljoen euro gekort op het gemeentelijke participatiebudget (onder meer inburgering en volwasseneneducatie), overigens deels als gevolg van besluitvorming van het kabinet-Balkenende IV. Deze bezuiniging valt samen met een sterke inperking van het budget en takenpakket van het UWV, dat zich eveneens met participatiebevordering bezighoudt. Ook de sociale werkvoorziening staat grote bezuinigingen te wachten. Wat met deze sector precies gaat gebeuren is op dit moment echter nog onduidelijk. In 2013 moet de Wet werken naar vermogen zijn ingevoerd (Wwnv). De Wwnv vervangt in sommige gevallen de Wet op de sociale werkvoorziening, de Wet investeren in jongeren, de Wet werk en bijstand en de Wajong. Gemeenten krijgen een grotere verantwoordelijkheid, maar ook hier is het wachten op de precieze invulling, zowel wat betreft bevoegdheden als wat betreft de bekostiging. Datzelfde geldt voor de decentralisatie naar gemeenten van een deel van de Awbz en van de jeugdzorg.

In dergelijke onzekere tijden is meer vastigheid welkom. Met ingang van 2012 wordt het budget voor de Wwb weer vastgesteld op basis van de berekeningssystematiek die ook werd gebruikt vóór het bestuursakkoord dat Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en rijk sloten voor de periode 2007-2011. In dat akkoord hadden gemeenten een groter risico op zich genomen voor de bekostiging van de bijstandsuitkeringen, iets dat

natuurlijk nogal ongelukkig uitpakte toen de kredietcrisis uitbrak. Het bijstandsbudget zal voortaan weer worden berekend op basis van de feitelijke uitgaven in het voorgaande jaar.

Niet alleen kortingen op bestaande uitkeringen of onvolledig gedekte nieuwe taken veroorzaken financieel nadeel voor gemeenten. In 2013 moeten overal regionale uitvoeringsdiensten (rud's) zijn ingevoerd die zich gaan bezighouden met milieutaken die een bovenlokale dimensie hebben, die op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden, of die zeer complex zijn. Omdat dit tot besparingen zou moeten leiden (schaalvoordelen) kort het rijk hiervoor structureel 100 miljoen euro per jaar op het gemeentefonds. Of een dergelijke besparing werkelijk zal optreden weet natuurlijk niemand. In het concept-bestuursakkoord van afgelopen voorjaar was deze korting van de baan, maar omdat de gemeenten het conceptakkoord niet volledig goedkeurden is zij weer terug. Dit geld wordt voorlopig wel gereserveerd voor eventuele problemen in de sociale werkvoorziening. Dat het rijk wil dat overal rud's worden opgericht lijkt overigens strijdig met het streven (Tweede Kamer, 2011–2012b, p. 8) naar het verminderen van bestuurlijke hulpstructuren, en naar een terugkeer naar de oorspronkelijke drie bestuurslagen (rijk, provincies en gemeenten).

5 Financiële krapte

De Memorie van toelichting bij de begroting van het gemeentefonds bevat een *Financieel overzicht gemeenten 2011* (Tweede Kamer, 2011–2012c). Dit overzicht geeft aan dat de financiële ruimte voor gemeenten de komende jaren negatief is, olopend tot -1,2 miljard euro in 2016. De voornaamste reden voor deze teruggang is het achterblijven van de accessen bij de prijs- en areaalontwikkeling. Bij de raming van de financiële ruimte is zo goed mogelijk rekening gehouden met taakmutaties, prijs- en areaalontwikkeling. Hoe dat is gedaan is niet te zien. Vanzelfsprekend is deze vooruitblik met grote onzekerheid omkleed. Dat geldt vooral voor de financiële gevolgen van taakmutaties en voor de inkomsten uit bouwgrondexploitatie. Het al eerder genoemde onderzoek van Deloitte (2011) gaat ervan uit dat het aantal artikel 12-gemeenten zou kunnen oplopen tot 35 door nog niet genomen verliezen op de grondexploitatie. Dit zou ten koste gaan van de overige gemeenten, aangezien uitkeringen conform artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet uit het gemeentefonds worden bekostigd. Om de gedachten te bepalen: voor de huidige vier artikel 12-gemeenten is dit jaar 22 miljoen euro begroot.

Gemeenten kunnen op twee manieren reageren op financiële krapte. Ze kunnen hun uitgavenniveau neerwaarts aanpassen of hun inkomsten vergroten. Tekortfinanciering is geen optie aangezien een sluitende begroting moet worden gepresenteerd. Gemeenten lenen wel om allerlei projecten te financieren, maar de begroting moet de daaraan verbonden rente en afschrijvingen wel kunnen dragen. Het vergroten van de inkomsten is maar beperkt mogelijk. Zoals figuur 1 laat zien hebben gemeenten diverse eigen inkomstenbronnen, maar daaraan zit in de meeste gevallen geen kraan die verder open kan worden gedraaid. Dat laatste is eigenlijk alleen bij de eigen belastingen het geval. De onroerendezaakbelastingen (ozb) zijn hiervan veruit de belangrijkste. Doordat belastingen gemiddeld slechts een klein aandeel hebben in de begroting is al snel een sterke tariefverhoging nodig als de inkomsten omhoog moeten. Dit is het zogeheten hefboomeffect. Gemiddeld moeten gemeenten de ozb-tarieven met 18 procent verhogen

om een tegenvaller van één procent van de begroting op te vangen. Dit percentage varieert echter van 6 procent in Zoeterwoude tot 40 procent in Amsterdam en zelfs 43 procent in Brielle (Allers et al., 2011). Dergelijke tariefverhogingen komen voor (volgens *De Gelderlander* van 3 oktober 2011 wil Lingewaard de ozb in 2012 met 50 procent verhogen), maar slechts zeer sporadisch. Financiële krapte zal in de praktijk dan ook grotendeels worden opgevangen door ombuigingen (Allers en Hoeben, 2010a).

6 Aanbevelingen OECD

Interessanter dan wat er in de *Miljoenennota* staat is soms wat er niet in staat. De voorgenomen decentralisaties gaan volgens de *Miljoenennota* gepaard met budgetoverhevelingen ter waarde van ongeveer 8,5 miljard euro (Tweede Kamer, 2011-2012c, p. 38). Veruit het grootste deel daarvan komt terecht bij de gemeenten, die nu 28 miljard euro per jaar van het rijk ontvangen. Vergelijking van deze bedragen laat zien dat het om een werkelijk grote operatie gaat. Het is daarom niet verwonderlijk dat het kabinet haar voornemens onderbouwt door te verwijzen naar onderzoek door de OECD (2011). Volgens de OECD kan een goede taakverdeling tussen de verschillende overheden in Nederland aanzienlijke besparingen opleveren.

Ditzelfde OECD-onderzoek wijst echter op het in internationaal perspectief zeer geringe aandeel van de lokale belastingen in de bekostiging van gemeenten. Het enige dat het kabinet over het decentrale belastinggebied kwijt wil is echter dat er op dit terrein alleen verdere beperkingen zijn te verwachten (bij de precariobelasting). Aangezien de discussie over uitbreiding van het decentrale belastinggebied al jaren muurvast zit, raadt de OECD aan een alternatief te onderzoeken in de vorm van *tax-sharing*. Daarbij wordt een deel van de opbrengst van een nationale belasting geormerkt voor decentrale overheden. Ons gemeentefonds is ooit op die manier begonnen. Dit thans in Nederland onbekende verschijnsel speelt in diverse landen een grote rol. De OECD geeft echter zelf al aan dat het verschil met een algemene uitkering die, zoals in Nederland het geval is, is gekoppeld aan de rijksuitgaven, betrekkelijk gering is.

Recent brak de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009) een lans voor een bepaalde vorm van *tax sharing*, maar dat vond niet veel weerklank (Allers en Hoeben, 2010b). Dit neemt niet weg dat het zinvol kan zijn de opties op dit terrein eens te onderzoeken. Het nadeel van *tax sharing* in vergelijking met decentrale belastingen is dat het doorgaans niet leidt tot een scherpere afweging van kosten en baten, aangezien het te ontvangen bedrag voor gemeenten doorgaans niet is te beïnvloeden. Vandaar de overeenkomst met een algemene uitkering. De OECD vat *tax sharing* echter breed op. Ook systemen waarbij decentrale overheden enige zeggenschap hebben over de belastingtarieven worden onder dit begrip geschaard. In dat geval zou *tax sharing* wel tot meer rekenschap door lokale bestuurders kunnen leiden. De politieke haalbaarheid van een dergelijk systeem moet in de Nederlandse context echter niet hoog worden ingeschat.

7 Bestuurlijke inrichting

De voornemens uit het regeerakkoord om de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam af te schaffen en om de WGR+ regio's af te schaffen worden doorgezet. De bestuurlijke inrichting van ons land moet eenvoudiger. Daarom wordt teruggegrepen op de oorspronkelijke drie bestuurslagen. Het regeerakkoord kondigde ook al aan met een

voorstel te komen "tot opschaling van het provinciaal bestuur in de Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland), ook om nieuwe bestuurlijke hulpstructuren te voorkomen". Tegelijkertijd werd destijds aangekondigd in de Randstad "bevoegdheden op het gebied van vervoer en infrastructuur van Rijk, provincies, regio's en gemeenten" over te dragen aan "een te vormen Infrastructuurautoriteit" (Tweede Kamer, 2010-2011, p. 7). Veel concreets meldt de begroting voor 2012 daar niet over: "Het kabinet zal in overleg met betrokken gemeenten en provincies op het terrein van het verkeer en vervoer een voorstel voor krachtige samenwerking uitwerken. Daarnaast wordt de bestuurlijke samenhang (eventueel het samengaan) tussen de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland in ogenschouw genomen" (Tweede Kamer, 2011-2012b, p. 8). Zuid-Holland blijft er nu dus buiten. Den Haag en Rotterdam praten zelf overigens ook al over samenwerking op diverse terreinen (Metropoolregio). Even verderop staat: "In de Randstad is meer samenwerking nodig over de grenzen van gemeenten en provincies heen, ondersteund door een infrastructuurautoriteit" (Tweede Kamer 2011-2012b, p. 19). Allers en Fraanje (2011) wijzen er op dat er inderdaad een goed argument bestaat tot provinciale opschaling in de Randstad. Afstemming van infrastructuur en openbaar vervoer op de verwerking van stromen vracht en personen gaan de bestaande provinciegrenzen te boven. In de huidige constellatie vergt een doeltreffende aanpak veel overleg en afstemming. Aangezien de belangrijkste *raison d'être* van een randstadprovincie is gelegen op het terrein van de infrastructuur zou de gelijktijdige oprichting van een infrastructuurautoriteit ongelukkig zijn. Wat gaat die superprovincie dan nog allemaal doen? Waarom het kabinet dit overweegt blijft onduidelijk. Overigens zitten er aan het vormen van een randstadprovincie haken en ogen. Wat te doen, bijvoorbeeld, met Urk en Texel? Voorlopig is het ook op dit terrein onduidelijk waar het heen gaat.

8 Krapte is jammer, onzekerheid is erger

Dat ook gemeenten het de komende jaren krapper zullen hebben wordt in gemeentekringen niet toegejuicht, maar wel breed geaccepteerd. Wat het voor gemeenten moeilijk maakt om een vaste koers uit te zetten, is de onzekerheid over wat zij de komende jaren financieel van het rijk kunnen verwachten, en over wat het rijk van hen verwacht in het kader van de aanstaande decentralisaties. Een aantal grote operaties moeten per 1 januari 2013 hun beslag krijgen. Bestuurlijk gezien is dat overmorgen al. De tijd begint te dringen.

Maarten Allers

* Hoogleraar economie van decentrale overheden aan de RU-Groningen en directeur Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Literatuur

- Allers, M.A. en C. Hoeben (2010a), *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten 2010-2012*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en C. Hoeben (2010b), Decentrale overheden, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Sdu.
- Allers, M.A., C. Hoeben en J. Bolt (2011), *Atlas van de lokale lasten 2011*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A. en M.J. Fraanje (2011), Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu, p. 103-118.
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap nr. 239, Deventer: Kluwer.
- Deloitte (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Update 2011*, z.p.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011b), *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2011*, Den Haag.
- OECD (2011), *Value for Money in Government. The Netherlands 2010*, Parijs.
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Nota over de toestand van 's rijks financiën*, 33 000, nr 1.
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2012. Memorie van Toelichting*, 33 000 VII, nr. 2.
- Tweede Kamer (2011-2012c), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2012 Memorie van Toelichting*, 33 000 B, nr. 2.
- Tweede Kamer (2010-2011), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15.
- Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds (2010), *Evaluatie Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds 2007-2010*, Den Haag.