

Steeds minder rijksuitkeringen aan gemeenten

M. van Gelder*

M.A. Allers*

Samenvatting

In drie jaar tijd is het aantal rijksuitkeringen aan gemeenten bijna gehalveerd. Ook het totale uitgekeerde bedrag is enigszins teruggelopen. Desondanks keert het rijk jaarlijks nog miljarden uit. Het bedrag dat gemeenten per inwoner ontvangen verschilt enorm. Dit artikel schetst een beknopte demografie van de rijksuitkeringen aan gemeenten.

Trefwoorden: rijksbegroting, gemeentefinanciën

1 Inleiding

Via het gemeentefonds keert het rijk jaarlijks 17,7 miljard euro uit aan gemeenten. Daarnaast ontvangen gemeenten specifieke uitkeringen ter waarde van 8,6 miljard euro per jaar. Samen gaat het om 57 verschillende uitkeringen. Elke uitkering kent een eigen systematiek op basis waarvan de uitkering over gemeenten wordt verdeeld. Aan de verdeling van de afzonderlijke uitkeringen wordt veel aandacht besteed. Op de cumulatie van deze uitkeringen – het totaal van rijksuitkeringen aan gemeenten – wordt echter niet gestuurd. Dit artikel brengt deze cumulatie in beeld. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de rijksuitkeringen aan gemeenten in de afgelopen jaren. Ook wordt er aandacht besteed aan de verdeelsystematiek achter deze uitkeringen. Voor details en gebruikte bronnen wordt verwezen naar Van Gelder en Allers (2013).

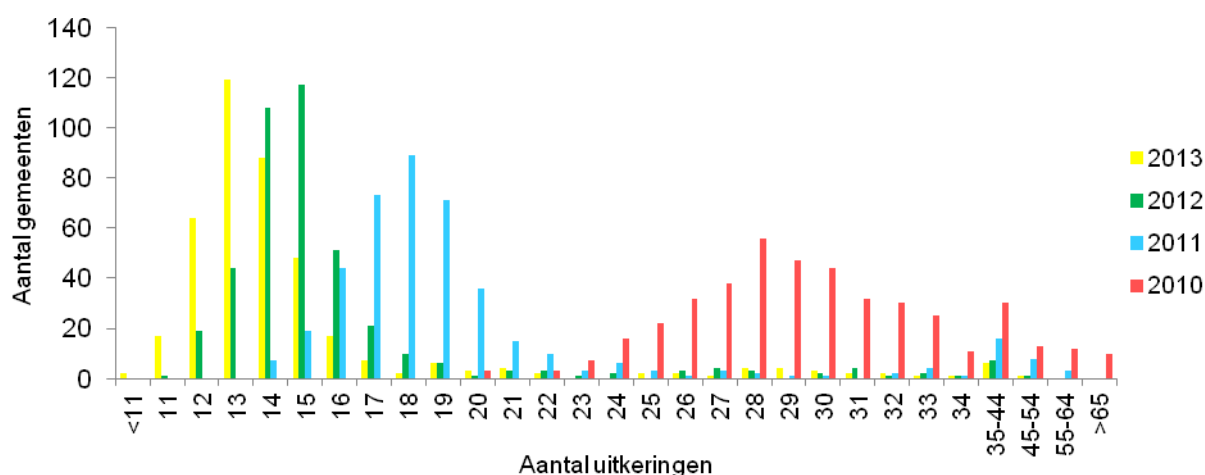
Tabel 1. Aantal uitkeringen van rijk aan gemeenten, 2010-2013.

Uitkering	2010	2011	2012	2013	Mutatie 2010-2013
Gemeentefonds	64	54	46	36	-28
Algemene uitkering	1	1	1	1	0
Decentralisatie-uitkeringen	49	41	36	27	-22
Integratie-uitkeringen	9	6	4	3	-6
Overige uitkeringen	5	6	5	5	0
Specifieke uitkeringen	35	31	27	21	-14
Totaal	99	84	73	57	-42

De rijksuitkeringen omvatten in de eerste plaats de uitkeringen uit het gemeentefonds, bestaande uit de algemene uitkering, decentralisatie- en integratie-uitkeringen en overige uitkeringen. Uitkeringen uit het gemeentefonds zijn in principe vrij besteedbaar. De bulk bestaat uit de algemene uitkering, het 'zakgeld' van de gemeenten. Integratie-uitkeringen gaan op een van tevoren bepaald moment over naar de algemene uitkering, maar kennen tot die tijd een aparte verdeelsystematiek. Van decentralisatie-uitkeringen staat niet vast of, en zo ja, wanneer ze in de algemene uitkering zullen worden opgenomen. Buiten het gemeentefonds om verstrekt het rijk specifieke uitkeringen aan gemeenten. Dit zijn geormerkte uitkeringen waarvan het bestedingsdoel soms nauw is vastgelegd, en soms zeer globaal.

Tabel 1 geeft een overzicht van het totaal aantal uitkeringen in de periode 2010-2013. In deze periode is het aantal uitkeringen fors afgenomen. Bestonden er in 2010 nog 99 verschillende uitkeringen, in 2013 is dit aantal teruggelopen tot 57. Het aantal integratie-uitkeringen daalde met tweederde, het aantal decentralisatie-uitkeringen 45 procent en het aantal specifieke uitkeringen met 40 procent. Figuur 1 laat deze ontwikkeling zien op het niveau van afzonderlijke gemeenten. In deze figuur is de trend duidelijk: gemeenten ontvangen steeds minder verschillende uitkeringen naast elkaar. De top van de verdeling ligt ook elk jaar meer naar links. Was het tegelijkertijd ontvangen van 28 verschillende uitkeringen in 2010 nog het meest gangbaar, in 2011 liep dit terug naar 18 uitkeringen, in 2012 naar 15 en in 2013 naar 13 verschillende uitkeringen. Ook het minimum van deze verdeling is afgenomen in deze periode. Er blijkt een verband te bestaan tussen het aantal ontvangen uitkeringen en het aantal inwoners in een gemeente. Over het algemeen geldt: hoe groter de gemeente, hoe meer verschillende uitkeringen worden ontvangen.

Figuur 1. Aantal gemeenten dat een bepaald aantal verschillende uitkeringen ontvangt, 2010-2013.



2 Totaalbedrag aan uitkeringen

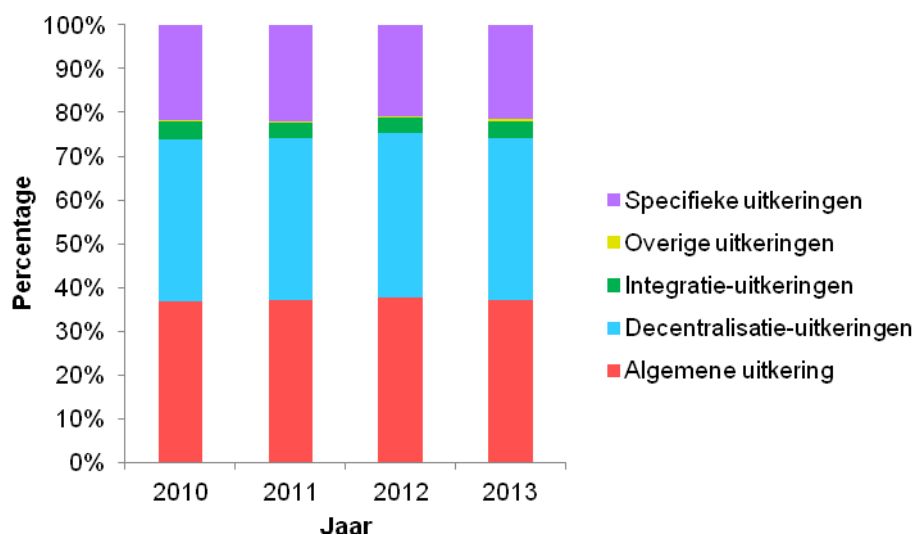
Het totale bedrag dat aan gemeenten wordt uitgekeerd is in de periode 2010-2013 afgenomen met ruim 1,1 miljard euro, een daling van 4,3 procent (tabel 2). De bedragen die via bepaalde soorten uitkeringen worden verdeeld laten geen consequente trends zien. Over de gehele periode beziende alleen het via decentralisatie-uitkeringen verdeelde bedrag. Figuur 2 geeft de relatieve omvang van de verschillende soorten uitkeringen weer. Opvallend is het stabiele beeld. Ondanks de forse krimp in aantallen uitkeringen en de afname van het uitgekeerde bedrag zijn de aandelen van de verschillende soorten uitkeringen vrijwel niet veranderd. Wanneer het totaalbedrag aan uitkeringen wordt gerelateerd aan het aantal inwoners in een gemeente vallen enkele zaken op. Zo ontvangen de drie grootste gemeenten een hoog bedrag per inwoner. Er zijn echter ook kleine gemeenten waar het uitkeringsbedrag per inwoner boven het landelijk gemiddelde ligt. Kaart 1 laat dit zien. Grote gemeenten en gemeenten in het noorden (en dan voornamelijk in Groningen) ontvangen een uitkeringsbedrag boven het landelijk gemiddelde. In veruit de meeste gemeenten nam het totaalbedrag per inwoner

af. Dit is niet opmerkelijk, omdat het totaalbedrag aan uitkeringen in de periode 2010-2013 is afgenomen. Slechts enkele gemeenten laten een toename zien van het totaalbedrag per inwoner.

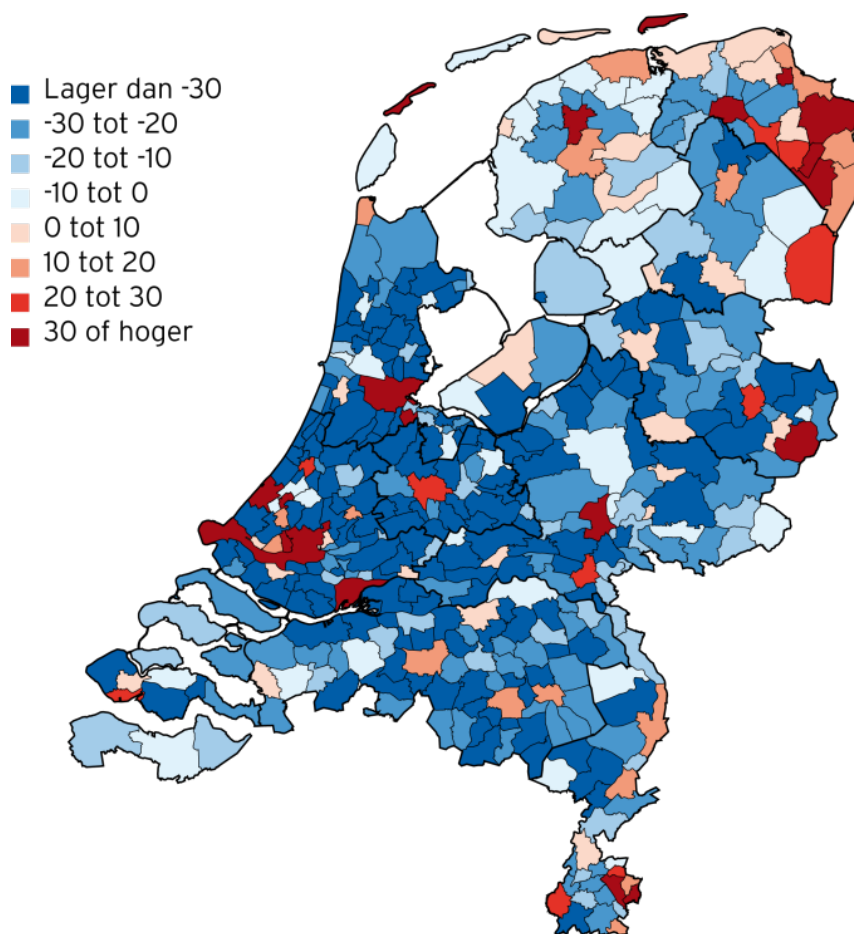
Tabel 2. Omvang rijksuitkeringen aan gemeenten in miljoenen euro's, 2010-2013 (miljoen euro).

Uitkering	2010	2011	2012	2013	Mutatie 2010-2013
Gemeentefonds	18.324	18.104	18.325	17.695	-629
Algemene uitkering	15.360	15.436	15.420	14.731	-629
Decentralisatie-uitkeringen	1.163	1.041	1.247	1.271	108
Integratie-uitkeringen	1.635	1.480	1.529	1.567	-68
Overige uitkeringen	166	147	129	126	-40
Specifieke uitkeringen	9.064	9.172	8.513	8.584	-480
Totaal	27.388	27.276	26.838	26.279	-1.109

Figuur 2. Relatief belang rijksuitkeringen aan gemeenten (2010-2013).



Kaart 1. Totaalbedrag aan uitkeringen per inwoner, uitgedrukt als procentuele afwijking van het landelijk gemiddelde (2013).



3 Gemeentefonds

Via het gemeentefonds wordt in 2013 17,7 miljard euro uitgekeerd. De verdeling van dit bedrag over de verschillende uitkeringssoorten is in de jaren 2010-2013 nauwelijks veranderd.

a. Algemene uitkering

Het grootste deel van het gemeentefonds, ongeveer 83 procent, komt voor rekening van de algemene uitkering. De hoogte van deze uitkering is de afgelopen jaren iets gekrompen als gevolg van bezuinigingen op de rijksbegroting. Het gemiddelde bedrag dat gemeenten in deze periode ontvingen is juist enigszins toegenomen, van 35,6 miljoen euro in 2010 tot 36,1 miljoen euro in 2013. Dat komt door de afname van het aantal gemeenten van 431 in 2010 tot 408 in 2013.

Elke gemeente ontvangt een algemene uitkering. Waar gemeenten in 2010 gemiddeld nog € 927 per inwoner ontvingen, werd in 2013 gemiddeld € 878 per inwoner ontvangen. Deze cijfers laten een gemiddelde zien, individuele gemeenten wijken hier vaak fors van af. Grote gemeenten en waddengemeenten ontvangen een aanzienlijk hoger bedrag per inwoner dan het gemiddelde. Deze gemeenten worden geacht hogere kosten per inwoner te moeten maken dan andere gemeenten om een gelijkwaardig

voorzieningenniveau aan te bieden (Allers, 2010). Middelgrote gemeenten en gemeenten in de periferie (Oost-Groningen, Zeeland) ontvangen ook vaak bovengemiddelde uitkeringen.

b. Decentralisatie- en integratie-uitkeringen

De tweede groep uitkeringen uit het gemeentefonds bestaat uit decentralisatie- en integratie-uitkeringen. In 2013 worden 27 decentralisatie- en 3 integratie-uitkeringen verstrekt, half zoveel als in 2010. In totaal wordt in 2013 ruim 2,8 miljard euro via deze uitkeringen uitgekeerd. Ruim meer dan de helft hiervan komt voor rekening van de integratie-uitkering WMO. Andere grote uitkeringen, met een omvang van meer dan 100 miljoen euro, zijn de uitkering voor Centra voor jeugd en gezin, voor Maatschappelijke opvang, het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing en de uitkering voor Vrouwenopvang. De uitkering Centra voor jeugd en gezin is met ingang van 2012 omgezet van een specifieke uitkering naar een decentralisatie-uitkering. Bij het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing gebeurde dat met ingang van 2011.

Slechts vier uitkeringen uit deze categorie worden door iedere gemeente ontvangen, waarvan de WMO-uitkering de belangrijkste is. De uitkering Quick wins binnenhavens wordt door slechts één gemeente ontvangen. De totale ontvangsten uit decentralisatie- en integratie-uitkeringen verschillen sterk per gemeente. Grote en middelgrote gemeenten ontvangen naar verhouding een hoog bedrag per inwoner.

c. Overige uitkeringen uit het gemeentefonds

De kleinste groep uitkeringen uit het gemeentefonds wordt gevormd door de overige uitkeringen, gemiddeld goed voor een half procent van het totale aan gemeenten uitgekeerde bedrag. De bekendste hiervan is de Aanvullende uitkering volgens artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Gemeenten die financieel tekortschieten kunnen tijdelijk extra middelen ontvangen via deze uitkering. In 2013 werd een dergelijke uitkering verstrekt aan Loppersum, Boarnsterhim en Millingen aan de Rijn.

De samenstelling van de groep overige uitkeringen is de afgelopen jaren sterk gewijzigd. Zo is de omvang van de uitkering riolering gedaald van 57 miljoen euro in 2010 tot 4,5 miljoen euro in 2013. In totaal gaat het hier om geringe bedragen, maar voor een individuele gemeente kunnen ze van groot belang zijn. De uitkeringen laten grote uitschieters zien, zowel positief als negatief. De Aanvullende uitkering, de Suppletie bommenregeling en de uitkering Herindeling zijn uitkeringen waar voor afzonderlijke gemeenten grote bedragen mee gemoeid zijn. Er zijn echter weinig gemeenten die deze uitkeringen ontvangen. De aanvullende uitkering kent dan ook een hoog gemiddeld bedrag per inwoner in vergelijking met de rest van de overige uitkeringen uit het gemeentefonds.

4 Specifieke uitkeringen

Naast de uitkeringen uit het gemeentefonds keert het rijk specifieke uitkeringen uit aan gemeenten. In 2013 werden 21 specifieke uitkeringen uitgekeerd, voor in totaal 8,6 miljard euro. Specifieke uitkeringen onderscheiden zich van de uitkeringen uit het gemeentefonds doordat het bestedingsdoel van deze uitkeringen vast ligt. In de praktijk is dit onderscheid overigens niet erg scherp (Allers, 2011). Specifieke uitkeringen worden door de betrokken vakdepartementen aan gemeenten uitgekeerd. Gemeenten moeten de juiste besteding van deze uitkeringen aan deze departementen

verantwoorden. Wanneer het geld niet besteed wordt volgens het bestedingsdoel kan de verantwoordelijke minister de uitkering (gedeeltelijk) terugvorderen.

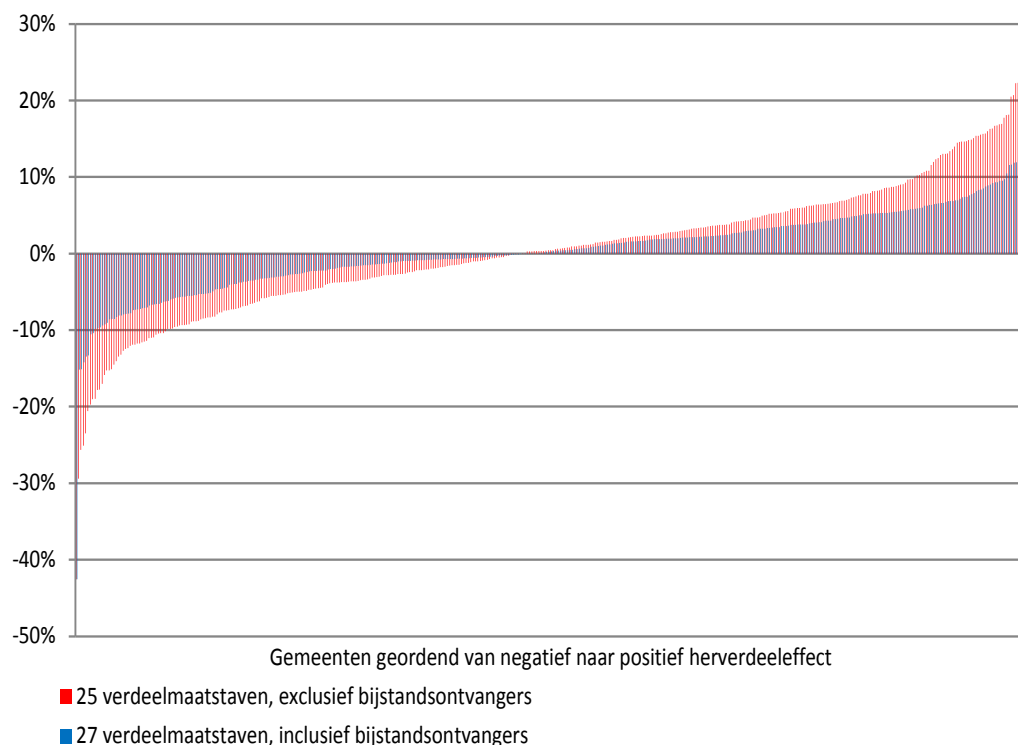
De afgelopen jaren is het aantal specifieke uitkeringen flink teruggelopen. In 2010 werden 35 specifieke uitkeringen uitgekeerd aan gemeenten, in 2013 is dit afgenomen naar 21 uitkeringen. Dit komt overeen met al langer bestaand rijksbeleid, dat gericht is op het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen. De afname van het aantal specifieke uitkeringen in de laatste jaren is voor een deel geëffectueerd door de overgang van enkele uitkeringen naar het gemeentefonds. Zo is de uitkering met betrekking tot de Centra voor jeugd en gezin in 2012 omgezet in een decentralisatie-uitkering. De uitkering met betrekking tot de Schuldhulpverlening liep in 2011 af en wordt sindsdien niet meer verstrekt. Daarnaast is het aantal specifieke uitkeringen ook verminderd door de introductie van de verzameluitkering. Uitkeringen met een omvang van minder dan 10 miljoen euro moeten sinds 2008 per ministerie worden gebundeld in één verzameluitkering. Een verzameluitkering kent een aantal beleidsthema's waarbinnen deze uitkering moet worden besteed.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verreweg de grootste verstrekker van specifieke uitkeringen, in 2013 goed voor 94 procent van het totale bedrag. De drie grootste uitkeringen worden allen verstrekt door dit ministerie en omvatten 85 procent van het totale bedrag. Het gaat dan om de gebundelde uitkering voor de bijstand, het budget voor de sociale werkvoorziening en het participatiebudget. Het is daarom niet verwonderlijk dat in de top tien van gemeenten met het grootste uitkeringsbedrag per inwoner uitsluitend gemeenten zitten met een zwakke sociale structuur. Daarbij gaat het voornamelijk om grote gemeenten, gemeenten in Oost-Groningen en gemeenten in Zuid-Limburg.

5 Verdeelsystematiek

De verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds gebeurt via maar liefst zestig verdeelmaatstaven. Allers en Van Nijendaal (2011) laten zien dat dit ook met de helft kan. Daarnaast kennen de decentralisatie-, integratie- en overige uitkeringen uit het gemeentefonds ieder een eigen verdeelsystematiek. Ook de verdeling van elke specifieke uitkering is weer anders. De afgelopen drie jaar nam het aantal uitkeringen aan gemeenten ongekend fors af: van 99 naar 57. Die trend lijkt nog niet ten einde. Hoe ver kan dit doorgaan? Een interessant gedachtenexperiment is het samenvoegen van *alle* bestaande uitkeringen in één formule.

Figuur 3. Herverdeeeffecten bij samenvoeging alle uitkeringen aan gemeenten (procenten).



a. Verdeelstelsel

Om zo'n formule te vinden zijn regressies uitgevoerd met de huidige verdeelmaatstaven van de algemene uitkering en het totaalbedrag aan uitkeringen in 2012 (Van Gelder en Allers, 2013). De tien gemeenten die elk een eigen verdeelmaatstaf hebben blijven buiten beschouwing. Uitgangspunt is dat de huidige verdeling optimaal is. Doel is dan ook de herverdeeeffecten te minimaliseren. Dit heeft geleid tot een formule met 27 verdeelmaatstaven. Gemiddeld wijkt deze uitkering 0,3 procent af van het thans ontvangen bedrag per gemeente. Dat lijkt weinig, maar figuur 3 (blauwe staafjes) laat zien dat de herverdeeeffecten voor de meeste gemeenten tussen de 0 en 10 procent liggen. De grootste uitschieters zijn Midden-Delfland (43 procent minder geld) en Boskoop (-15 procent) aan de ene kant en Graafstroom (15 procent meer) en Heiloo (+14 procent) aan de andere kant.

b. Prikkelwerking

Drie van de hier gebruikte maatstaven hangen samen met het aantal bijstandsonvangers in een gemeente. Aangezien dit aantal mede afhangt van het eigen beleid gaat hiervan een negatieve prikkelwerking uit. Het verkleinen van de bijstandspopulatie zou worden gestraft met een lagere uitkering. Daarom is ook een variant zonder deze maatstaven onderzocht. Het gemiddelde herverdeeeffect komt dan op 0,5 procent. Figuur 3 (rode staafjes) laat zien dat de spreiding van de herverdeeeffecten groter is en dat er meer uitschieters zijn. Maar de meeste herverdeeeffecten liggen nog wel tussen de 0 en 10 procent. Door goed te zoeken is wellicht een set verdeelmaatstaven te vinden die nog wat kleinere herverdeeeffecten

oplevert. Deze herverdeeeffecten werpen een blik op de consequenties van een radicale samenvoeging van alle uitkeringen aan gemeenten. Dat blijkt aanzienlijke herverdeeeffecten op te leveren. Hoewel het aantal uitkeringen aan gemeenten snel afneemt, zullen er voorlopig nog wel verschillende uitkeringen blijven bestaan.

6 Conclusie

Het totale aantal uitkeringen dat het rijk aan gemeenten verstrekt is in de periode 2010-2013 sterk afgenomen. Gemeenten ontvangen steeds minder verschillende uitkeringen, en ook het totaal uitgekeerde bedrag is in deze periode afgenomen. Dit proces is nog niet ten einde. De nog bestaande integratie-uitkeringen zullen in het gemeentefonds worden opgenomen, en van de decentralisatie-uitkeringen zijn de meeste niet structureel, zo blijkt uit de rijksbegroting 2014 (Tweede Kamer, 2013-2014, tabel 3.3.1). Als de trend doorzet verstrekt de rijksoverheid over enkele jaren nog maar een handvol verschillende uitkeringen aan gemeenten. Wanneer alle uitkeringen echter radicaal worden samengevoegd, blijken er aanzienlijke herverdeeeffecten te bestaan. Dat roept de vraag op met hoe weinig uitkeringen we eigenlijk toekunnen.

Marloes van Gelder en Maarten Allers

* Marloes van Gelder is medewerker van COELO; Maarten Allers is directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Literatuur

- Allers, M.A. (2010), Gemeentefonds verevent minder dan gedacht, *ESB*, 10 december, 748-749.
- Allers, M.A. en G. van Nijendaal (2011), Verdeling geld voor gemeenten kan veel eenvoudiger, *ESB*, 21 januari, 60.
- Allers, M.A. (2011), Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden, Groningen: COELO.
- Gelder, M. van, Allers, M.A. (2013), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013*, Groningen: COELO.