

*Evaluatie Normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds*  
*2007-2010*

## **Managementsamenvatting**

### ***Inleiding***

Sinds 1995 is de jaarlijkse ontwikkeling van het Gemeente- en Provinciefonds gekoppeld aan de jaarlijkse ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (ngru). Als dit mandje van rijksuitgaven van jaar op jaar toeneemt, dan geldt dat het Gemeente- en Provinciefonds eveneens zal toenemen. Bij een afname van de ngru geldt het omgekeerde. Deze toe of afname heet het *accres*. Met IPO en VNG en ook in de Tweede Kamer is afgesproken dat deze normeringssystematiek elke vier jaar zal worden geëvalueerd. Na de evaluaties van 1998, 2002 en 2006 is in voorjaar 2010 wederom een evaluatie met IPO en VNG gehouden.

#### *Terugkijken...*

Aan de hand van een aantal criteria wordt de bestaande normeringssystematiek geëvalueerd. De huidige systematiek voldoet op sommige onderdelen, maar heeft ook zeker aanpassing. Ook wordt aandacht geschonken aan de afspraken naar aanleiding van het Aanvullend Beleidsakkoord uit het voorjaar van 2009.

#### *...en vooruitzien*

Bij de keuze van de normeringssystematiek kunnen de ogen niet gesloten worden voor ontwikkelingen ten aanzien van eventuele taakdecentralisatie en kortingen op de fondsen. Deze twee ontwikkelingen zijn terug te vinden in het rapport. Vervolgens komen drie varianten normeringen voor de komende periode aan bod: de huidige systematiek met aanpassingen, het volgen van de kaders van het Rijk en een kostenoriëntatie met bijpassende indexering.

### ***Toelichting***

1. De evaluatie van de normeringssystematiek vindt plaats aan de hand van de volgende criteria: evenredigheid, actualiteit, transactiekosten, adequate financiële compensatie, stabiliteit, inzichtelijkheid en controleerbaarheid. Deze criteria zijn ook in voorgaande evaluaties gehanteerd.
2. De werkgroep constateert een aantal belangrijke aandachtspunten bij de huidige systematiek. De financiële compensatie over de afgelopen periode lijkt meer dan adequaat. Er is sprake van een toename van uitgaven en reserveringen die niet direct verklaard kunnen worden door taakmutaties, areaalontwikkeling of loon- en prijsontwikkeling bij gemeenten en provincies. De huidige normeringssystematiek kan tot flinke schommelingen leiden als gevolg van onder andere onderuitputting op de rijksbegroting. Fluctuaties in de rente-uitgaven van het Rijk kwamen de stabiliteit van de accresontwikkeling niet ten goede. Vooral in en na 2008 is duidelijk geworden dat de rente bij turbulente economische ontwikkelingen tot forse uitslagen in de accessystematiek kan leiden. Ook uit oogpunt van evenredigheid valt te betwisten of rente-uitgaven onderdeel zouden moeten uitmaken van de ngru. De rente-uitgaven hangen immers samen met de macro-economische stabilisatiefunctie die belegd is bij het Rijk. Op de overige criteria scoort de systematiek voldoende tot goed. Ook is de werkgroep positief over het functioneren van de Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen (BOFV).
3. In de evaluatie is een analyse verricht naar het buiten werking stellen van de systematiek voor de jaren 2009 tot en met 2011. Gemeenten en

provincies hebben hun verantwoordelijkheid genomen in de Aanvullende Afspraken Rijk en medeoverheden. Hierin zijn de medeoverheden akkoord gegaan met het vastleggen van een meerjarig nominale accresontwikkeling. Gemeenten en provincies zijn hierdoor onthouden van zowel positieve (denk aan het stiumuleringspakket) alswel negatieve ontwikkelingen (bezuinigingen) voor het accres en is hen zekerheid geboden in een onzekere tijd. Daarnaast was er een pakket aan financiële afspraken over oa de WMO, de NHG en de WABO. De aanvullende afspraken zijn mede gemaakt omdat het het hanteren van een gebruikelijke systematiek voor medeoverheden op ongebruikelijke begrotingsregels zou leiden tot een te betwisten evenredigheid. Uit de analyse blijkt dat met de meest actuele ramingen de gemaakte afspraken binnen de vastgelegde bandbreedte uit de aanvullende afspraken zijn gebleven.

4. Delen van het accres zijn – hoewel accres het karakter heeft van vrij besteedbare middelen – in de afgelopen periode ingezet op prioriteiten van het Rijk. Dit is de uitkomst gebleken van de bestuurlijke weging van de normeringssystematiek ten tijde van het sluiten van de bestuursakkoorden. Niettemin is dit eerder een uitzondering dan regel gebleken.
5. Op grond van de verkiezingsprogramma's en de CPB-publicatie *Keuzes in Kaart* signaleert de werkgroep een tweetal belangrijke ontwikkelingen die van belang zijn voor een toekomstig vast te stellen normeringssystematiek: de voorkeur voor een (efficiency) korting op het fonds en decentralisatie van taken naar gemeenten en provincies, zoals delen van de AWBZ en Wajong. Hoe de invulling van een korting er uit komt te zien is niet duidelijk. Ten aanzien van (omvangrijke) taakdecentralisatie ziet de werkgroep consequenties voor de normering. Bij een vergroting van de fondsen (potentieel verdubbeling) wordt het criterium adequate financiële compensatie steeds belangrijker vanwege de budgettaire effecten voor het Rijk en het belang van de fondsen binnen de totale financiële verhouding van gemeenten en provincies. De huidige systematiek kan deze risico's moeilijk absorberen, doordat een inhoudelijke onderbouwing van niveau en ontwikkeling ontbreekt. Daarnaast kunnen schotten tussen inkomstenstromen (door gebruik van specifieke uitkeringen) gemeenten en provincies beperken om flexibel om te springen met bijvoorbeeld een hoger of lager beroep op zorg of sociale zekerheidsarrangementen.
6. In het rapport is - naast het voortzetten van de huidige normering – een tweetal varianten op de huidige normering uitgewerkt, de huidige normeringen met enkele aanpassingen of aansluiting bij de ontwikkeling van de uitgavenkaders van het Rijk. Gelet op de onder 5 geschetste ontwikkelingen behoort ook een indexering op basis van een kostenoriëntatie tot de mogelijkheden, dit is de derde variant.
7. *Variant 1: Trap-op, trap-af systematiek met aanpassingen* Gelet op de evaluatie (zie punt 3) is bij voorzetting van de huidige systematiek enige aanpassing noodzakelijk. Om tegemoet te komen aan de eis van stabiliteit en voorspelbaarheid stelt de werkgroep voor om de rente uit de ngru te lichten. Bijkomend argument vloeit voort uit het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte om een *rentemeevallerformule* voor het Rijk te introduceren. Bij een rentemeevaller van het Rijk kan de meevaller niet langer worden ingezet voor andere uitgaven. Rentemeevallers leiden daarmee tot lagere accessen. De systematiek is actueel, want er vindt immers altijd bijstelling en nacalculatie plaats. De invulling van het evenredigheidsprincipe waarop de normering oorspronkelijk is gebaseerd

blijft in stand. De transactiekosten zijn laag en de uitkomst is transparant en controleerbaar, vooral omdat de uitkomst gebaseerd is op de realisatie van de rijksuitgaven.

8. *Variant 2: Volg het reële uitgavenkader van het Rijk.*

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet zal voor de komende vier jaar een nieuw reëel uitgavenkader worden vastgesteld. Alle uitgaven van de Rijksbegroting dienen onder dit uitgavenplafond te blijven. In dit alternatief is de accresontwikkeling gelijk aan de ontwikkeling van het uitgavenkader. Er kan dan een meerjarige reële afspraak worden gemaakt waarbij er alleen bijstellingen voor loon- en prijsontwikkelingen plaatsvinden. Dit is de meest stabiele en voorspelbare variant. Er vindt immers geen nacalculatie meer plaats. Ook is de normering adequaat, omdat deze voorziet in een *actuele* loon-en prijsvergoeding; gemeenten en provincies krijgen jaarlijks de (juiste) nominale indexatie bij geplust. De evenredigheid zit vooral aan het begin van de kabinetsperiode. Eventuele hogere of lagere rijksuitgaven worden dan doorvertaald naar de ontwikkeling van de fondsen. Tussentijdse stijgingen en dalingen (denk aan onderuitputting van de Rijksbegroting) worden niet meer doorvertaald naar de ontwikkeling van het fonds. Ook bij deze variant zijn de transactiekosten laag en is de uitkomst controleerbaar en transparant.
9. *Variant 3: Kostenoriëntatie met indexatie*

Een andere benadering is denkbaar waarbij per taak of functie/categorie van gemeenten en provincies een normatieve uitspraak wordt gedaan over de ontwikkeling van de te financieren kosten per taak. Omvangrijke taakdecentralisatie –afhankelijk van de keuze voor een financieel arrangement- kan leiden tot een aanzienlijke verhoging van de algemene uitkering. Een verhoging (stel: een verdubbeling) leidt tot hogere risico's voor Rijk en decentrale overheden indien de ontwikkeling van de algemene uitkering louter gebaseerd is op evenredigheid en geen inhoudelijke onderbouwing op basis van kostenontwikkeling kent. Dit kan leiden tot een inadequate financiële compensatie.

Deze variant vergt onderzoek naar de kosten van gemeenten en provincies en is afhankelijk van de beschikbaarheid van passende indexcijfers. Dit betekent ook dat de systematiek niet onmiddellijk kan worden ingevoerd, maar dat een tijdpad tot invoering zal moeten worden afgesproken. Indien een nieuw kabinet kiest voor een uitname naar analogie van de heroverweging openbaar bestuur kan in aanloop naar de uitkomsten van deze onderzoeken aangesloten worden bij de loon- en prijsbijstelling van het Rijk. Deze alternatieve methode scoort weliswaar lager op het criterium evenredigheid, maar sluit aan bij de kosten van gemeenten waardoor het goed scoort op adequate financiële compensatie. Bovendien komt deze methode de controleerbaarheid, voorspelbaarheid en stabiliteit ten goede. Nadeel zou kunnen zijn dat de keuze voor indexcijfers tot veel discussie zal leiden en hogere transactiekosten met zich meebrengt.
10. Ten aanzien van de technische uitwerking van de normeringssystematiek adviseert de werkgroep in de besluitvorming een afweging te maken ten aanzien van het instellen van de behoedzaamheidsreserve en het aantal rapportagemomenten (nieuwe accresgegevens bij mei en een update in september) over de omvang van het fonds. Instelling van de behoedzaamheidsreserve acht de werkgroep met name opportuun bij een normeringssystematiek met nacalculatie, zoals bij variant 1.

## **Capita selecta**

### *EMU-saldo decentrale overheden*

11. De werkgroep constateert dat de voorspelkracht van de EMU-enquête van decentrale overheden beperkt is. Deze informatievoorziening moet worden verbeterd. Als randvoorwaarde geldt de beperking van administratieve lasten. Verder verdient het de aanbeveling om de eerder gemaakte bestuurlijke afspraken over het EMU-saldo decentrale overheden vast te leggen in wet- en regelgeving.

*WMO als onderdeel van het Gemeentefonds*

12. De werkgroep heeft gekeken naar de gevolgen voor de normering van het opgaan van de integratie-uitkering voor huishoudelijke verzorging in de algemene uitkering. Indien wordt gekozen voor voortzetting van de huidige normeringssystematiek met aanpassingen ligt een uitzonderingspositie voor de WMO niet voor de hand. De huidige normering van het GF/PF is niet gekoppeld aan de feitelijke ontwikkeling van kosten, maar volgt uit de invulling van het normatieve begrip "evenredigheid" tussen Rijk en decentrale overheden. Indien gekozen wordt voor een normering volgens de kostenbenadering, zal de ontwikkeling van de kosten voor huishoudelijke verzorging (WMO) onderdeel uitmaken van het nadere onderzoek naar een juiste indexatiemethode.

## **Leeswijzer**

1. Inleiding
2. De normeringssystematiek
3. Terugblik huidige systematiek
4. Ontwikkelingen en wijzigingen in de normeringssystematiek gedurende de kabinetsperiode
5. Drie varianten voor de normering
6. Capita selecta

Bijlage 1: Historische ontwikkeling normeringssystematiek

Bijlage 2: Opbouwtabellen netto gecorrigeerde rijksuitgaven en Rijksbegroting in enge zin

Bijlage 3: Kadertoetsing bij Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR)

Bijlage 4: Ledenlijst werkgroep evaluatie normeringssystematiek

## 1. Inleiding

In het bestuursakkoord Rijk en gemeenten (2007) en Rijk en provincies (2008) zijn het kabinet, de VNG en IPO overeengekomen de normeringssystematiek (trap op, trap af) te continueren. Inmiddels is deze kabinetsperiode ten einde gekomen en wordt de normeringssystematiek zoals gebruikelijk geëvalueerd ter voorbereiding op een volgende kabinetsperiode en nieuw te maken afspraken met gemeenten en provincies. De evaluatie van de systematiek is ook vastgelegd in de aanvullende afspraken met medeoverheden van 15 april 2009.

Er is een aantal factoren dat deze evaluatie bijzonder maakt en waar in dit rapport dan ook expliciet bij wordt stilgestaan. Ten eerste zijn er op 15 april 2009 aanvullende afspraken gemaakt met medeoverheden waarin de normeringssystematiek in de jaren 2009-2011 buiten werking is gesteld. Ten tweede heeft het kabinet in de Voorjaarsnota 2009 besloten het provinciefonds met ingang van 2011 met 300 mln. structureel te verlagen. Ten slotte zijn de overheidsfinanciën als gevolg van de economische crisis ernstig verslechterd. Dit heeft het kabinet doen besluiten tot een heroverwegingsoperatie waarin een groot aantal voorstellen is opgenomen met gevolgen voor de medeoverheden. Bovendien vragen de stand van de overheidsfinanciën alsmede de houdbaarheid op de lange termijn om flinke ingrepen die ook gevolgen voor de medeoverheden zullen hebben. In de concept verkiezingsprogramma's worden de contouren van deze ingrepen al zichtbaar.

## 2. De normeringssystematiek

### 2.1 Inkomstenbronnen van gemeenten en provincies

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om hun uitgaven voor hun taken te financieren. In 2009 bedroegen de totale inkomsten van gemeenten en provincies ruim 60 mld. (zie tabel 1). De belangrijkste inkomstenbronnen voor gemeenten zijn de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. Voor provincies is de algemene uitkering relatief minder belangrijk; zij beschikken daarentegen over relatief veel inkomen uit overige eigen middelen (OEM) en belastingen.

Tabel 1: Samenstelling inkomsten van gemeenten en provincies in 2009\*

Inkomstenbron	Gemeenten	Provincies
Belastingen	7,2%	18,9%
Rechten en bestemmingsheffingen	7,4%	-
Overige eigen middelen	24,0%	32,4%
Algemene uitkering	32,1%	17,6%
Overige inkomsten (vnl. specifieke uitkeringen)	29,3%	31,1%
<b>Totaal</b>	<b>100% (ca. € 52,9 mld.)</b>	<b>100% (ca. € 7,4 mld.)</b>

\* In paragraaf 3.2 wordt uitgebreider ingegaan op de financiële positie van de decentrale overheden.

Bron: provinciale en gemeentelijke begrotingen 2009 (bewerkt)

Deze inkomstenbronnen kennen ieder een eigen ontwikkeling en al dan niet een eigen normering. De opbrengst van de OZB is gemaximeerd met de macronorm OZB. De opcenten motorrijtuigenbelasting zijn genormeerd via het tarief (micronorm) dat wordt aangepast aan de ontwikkeling van het prijspeil. Heffingen volgen over het algemeen de kostprijsontwikkeling. Veel specifieke uitkeringen lopen jaarlijks mee met de loon- en prijsontwikkelingen. De OEM (vnl. opbrengsten uit het grondbedrijf, dividend en rente) kennen vaak een autonome ontwikkeling die niet door het Rijk is genormeerd. Voor de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds wordt de normeringssystematiek gehanteerd. De normeringssystematiek is een bestuurlijke afspraak tussen Rijk en medeoverheden over de ontwikkeling van de algemene uitkering.

## 2.2 De accresystematiek

In de afgelopen jaren wordt de normeringssystematiek gekenmerkt door het gebruik van een accresmethode die vaak wordt geduid als de *trap op, trap af* systematiek. Het accres is een stijging of daling van het gemeente- en provinciefonds en die is gekoppeld aan de ontwikkeling van de ngru, een mandje<sup>1</sup> met uitgaven van het Rijk. Stijgen de ngru, dan stijgt de omvang van de algemene uitkering; dalen de ngru, dan daalt de algemene uitkering.

De keuze voor koppeling van het gemeente- en provinciefonds aan de rijksbegroting (de ngru) kende twee argumenten: (1) normatief: de medeoverheden delen evenredig mee in de welvaartsontwikkeling; (2) praktisch: een vaste rekenregel leidt automatisch, met weinig bestuurlijke drukte, tot een uitkomst die evenwel nog bestuurlijk gewogen kan worden.

De huidige systematiek wordt gehanteerd vanaf begrotingsjaar 1995. Nadien zijn er nog enkele aanpassingen gemaakt. Zo is de behoedzaamheidsreserve in 1997 geïntroduceerd en zijn er aanpassingen in het mandje van de ngru gemaakt. In 2006 is de systematiek voor het laatst geëvalueerd. Op grond van de criteria evenredigheid, actualiteit, lage transactiekosten, adequate financiële compensatie, stabiliteit, inzichtelijkheid en objectiviteit en controleerbaarheid heeft men in de evaluatie van 2006 gekozen voor de voortzetting van de huidige normeringssystematiek. Het rapport van 2006 noemt onder andere de volgende argumenten:

- Het vertrouwen in de systematiek en de mogelijkheid om het systeem uit te leggen.
- Gemeenten en provincies zijn gewend aan de huidige systematiek en de aansluiting daarvan op hun budgetcyclus;
- Gemeente- en provinciefonds ademen mee met de budgettaire ruimte van het Rijk waardoor het begrotingsproces van de hele overheid ongeveer hetzelfde verloopt;
- De uitvoeringskosten zijn laag;
- De financiële situatie van gemeenten en provincies is op orde;
- De voorspelbaarheid van de ontwikkeling van de fondsen is goed.

De evaluaties uit 2001 en 2006 hebben alleen tot beperkte (technische) aanpassingen van de systematiek geleid. Bij het buiten werking stellen in 2009 is de intentie uitgesproken om terug te keren naar de trapsystematiek tenzij voorliggende evaluatie anders uitwijst.

## 2.3 De ontwikkeling van de accresen sinds 1995

In onderstaande tabel is de accresontwikkeling weergegeven sinds de invoering van de huidige normeringssystematiek.

Tabel 2: Ontwikkeling van het accres over de periode 1995-2011

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nominaal accres	-0,40%	1,29%	3,91%	3,47%	5,69%	6,74%	8,00%	5,38%	2,81%
pBBP	2,1%	1,3%	2,6%	1,9%	1,8%	4,1%	5,1%	3,8%	2,2%
Reëel accres	-2,45%	-0,01%	1,28%	1,54%	3,82%	2,54%	2,76%	1,52%	0,60%

<sup>1</sup> Uitgaven onder het kader rijksbegroting eng, excl. ondermeer EU-afdrachten, HGIS, WWB, GF/PF (incl. behoedzaamheidsreserve), WMO en schuldsanering Antillen, incl. landbouwheffingen, rente IXa e.d.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nominaal accres	-0,26%	1,64%	2,95%	4,24%	6,49%	5,88%	0,48%	0,48%
pBBP	0,7%	2,4%	1,7%	1,5%	2,7%	0,11%	0,75%	1,50%
Reëel accres	-0,95%	-0,74%	1,23%	2,70%	3,69%	5,76%	-0,27%	-1,00%

Het nominaal accres is de relatieve ontwikkeling van de ngru van jaar op jaar. Deze ontwikkeling kan zowel positief als negatief zijn. Zo kende het jaar 2004 een krimp van de ngru ten opzichte van het jaar 2003. In veruit de meeste jaren is de ontwikkeling positief. De nominale accrespercentages worden gebruikt om de absolute jaarlijkse groei van het gemeente- en provinciefonds uit te rekenen. Bijvoorbeeld in het jaar 2008 kregen het gemeente- en provinciefonds ruim 6% accres over de grondslag, de totale omvang van het fonds: in absolute bedragen is dat een *structurele* verhoging van het gemeentefonds van € 882 mln. en 72 mln. voor het provinciefonds. Belangrijk is om op te merken dat het accres tot structurele verhogingen of verlaging van het fonds leidt; een accres in enig jaar is een plak op het fonds voor het lopende en alle toekomstige jaren.

De tweede regel in de tabel bevat de prijs bruto binnenlands product (pbbp). Dit is een indicator voor de jaarlijkse prijsontwikkeling van het bbp. Het pbbp wordt gebruikt om te berekenen wat gemeenten en provincies uiteindelijk overhouden aan het accres als er gecorrigeerd wordt voor de jaarlijkse prijsontwikkeling. De resultante van deze berekening is het reële accres: dit geeft aan in welke mate gemeenten en provincies meer bestedingsruimte hebben na rekening te hebben gehouden met de prijsontwikkeling. Ook het reële accres is in veruit de meeste jaren positief geweest.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Op gemeente- of provincieniveau kan het zijn dat het reële accres afwijkt. Dit kan gebeuren omdat gemeenten en provincies op individuele basis afwijkende samenstellingen van uitgaven kennen en daarmee een afwijkende prijsontwikkeling.

### **3. Terugblik huidige systematiek**

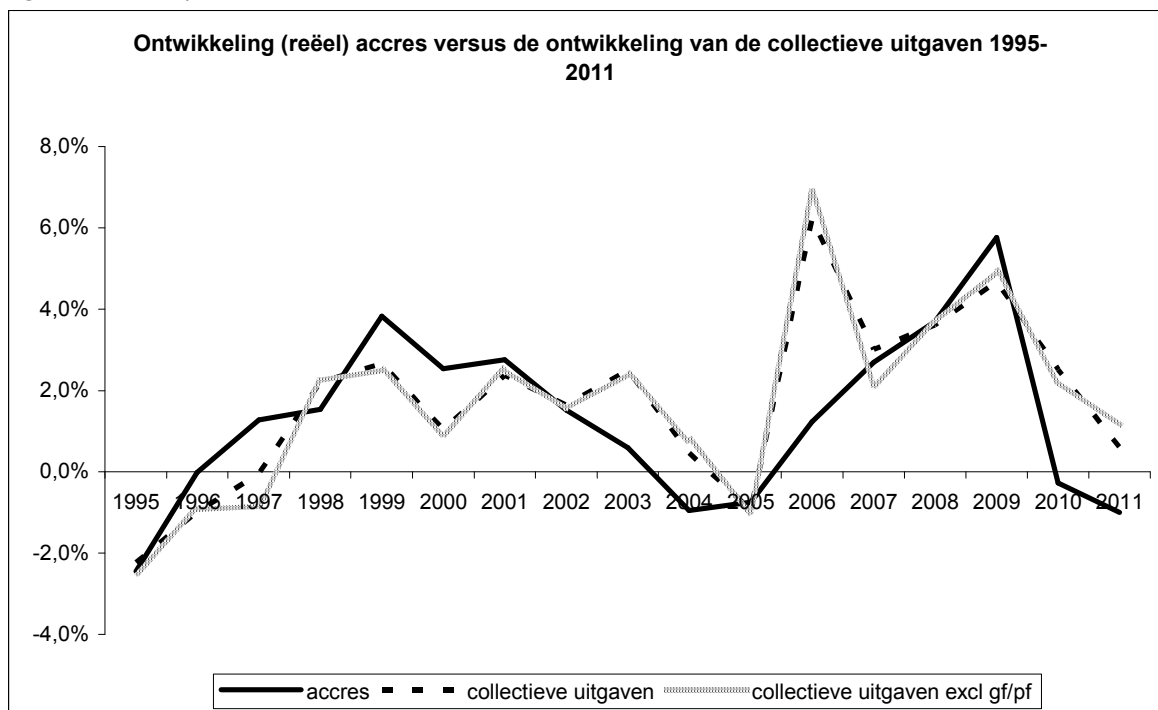
#### *3.1 Toetsingscriteria*

In het bestuurlijk overleg van 7 april 2010 zijn de fondsbeheerders met de VNG en het IPO overeengekomen om de normeringssystematiek te evalueren op basis van de volgende criteria: evenredigheid, actualiteit, transactiekosten, adequate financiële compensatie, stabiliteit, inzichtelijkheid en controleerbaarheid. In dit hoofdstuk worden deze criteria toegelicht en wordt de systematiek, zoals deze van toepassing was tot het buitenwerkingstellen in 2009, getoetst aan deze criteria.

#### *3.2 Evenredigheid*

Het criterium evenredigheid is gebaseerd op het principe dat indien het Rijk meer of minder middelen kan besteden, decentrale overheden evenredig in staat worden gesteld tot het doen van meer of minder uitgaven. Het evenredigheidsprincipe is een belangrijk argument achter de huidige systematiek waarbij het Gemeente- en Provinciefonds zich ontwikkelen afhankelijk van de groei/krimp van de ngru. Of deze systematiek daadwerkelijk heeft geleid tot een vorm van evenredigheid wordt getoetst door de accresontwikkeling sinds 1994 te vergelijken met de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Hieruit valt op te maken dat de tendens van de accresontwikkeling, op het jaar 2006 na, redelijk overeenkomt met die van de collectieve uitgaven. De piek in 2006 wordt verklaard door de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet (Zvw) in het desbetreffende jaar. Aangezien de zorguitgaven geen deel uitmaken van de ngru, is deze stijging in de accresontwikkeling niet waarneembaar.

Figuur 1: De ontwikkeling van het reëel accres versus de ontwikkeling van de collectieve uitgaven over de periode 1995-2011

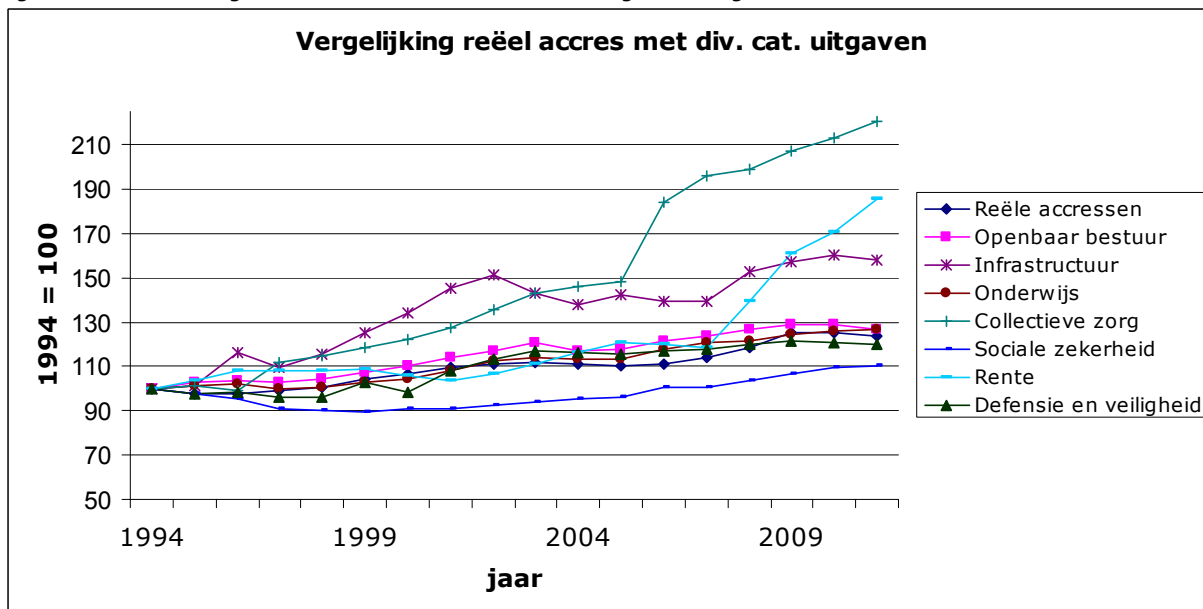


Bron: Cijfers Centraal Planbureau (CPB)

Uit figuur 1 valt te concluderen dat sinds 1995 de normeringssystematiek voldoet aan het criterium evenredigheid volgens de hierboven gekozen definitie. Dit laat onverlet dat er ook alternatieve vergelijkingen verdedigbaar zijn, zoals een vergelijking met de ontwikkeling van het BBP of tussen Rijk en medeoverheden vergelijkbare takenpakketten.

In figuur 2 wordt het reëel accres vergeleken met verschillende uitgavencategorieën van de collectieve uitgaven. De ontwikkeling van het reëel accres loopt min of meer gelijk op met de collectieve uitgaven voor openbaar bestuur, onderwijs en defensie en veiligheid. De ontwikkeling van de collectieve zorguitgaven ligt op een hoger niveau en dat geldt ook voor de infrastructuur uitgaven. De ontwikkeling van sociale zekerheid blijft licht achter bij de accresontwikkeling. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de keuze van het basisjaar bepalend is voor het niveau van de uitgavencategorieën.

Figuur 2: Ontwikkeling van het reëel accres en diverse uitgavencategorieën



Bron: cijfers CPB

Opvallende uitschieter ten opzichte van de accresontwikkeling vormen de rente-uitgaven. Deze uitschieter is het gevolg van de toegenomen staatsschuld door de crisismaatregelen; de stijgende schuld moest gefinancierd worden wat leidde tot een aanzienlijke stijging van de rente-uitgaven. In de aanvullende afspraken met medeoverheden van voorjaar 2009 is de accessystematiek niet van toepassing verklaard voor de jaren 2009 tot en met 2011. In de afspraken staat geformuleerd dat *in het huidige economische tij het hanteren van een 'gebruikelijke' systematiek voor medeoverheden op 'onbruikelijke' begrotingsregels immers tot een te betwisten evenredigheid zou leiden*. Bij toepassing van de systematiek in de jaren 2009 en 2010 zou het accres fors oplopen als gevolg van de hogere rente-uitgaven. Met de *te betwisten evenredigheid* wordt bedoeld op de macro-economische stabilisatiefunctie die is belegd bij het Rijk. Bij tegenvallende conjuncturele ontwikkeling is het uitgangspunt om de totale uitgaven binnen de kaders te houden, terwijl de ontvangsten kunnen fluctueren. Een eventueel (oplopend) tekort wordt opgevangen op de Rijksbegroting. Doorwerking van de rente-uitgaven van het Rijk in het accres zou dan het tekort groter maken, hetgeen als onwenselijk wordt gezien.

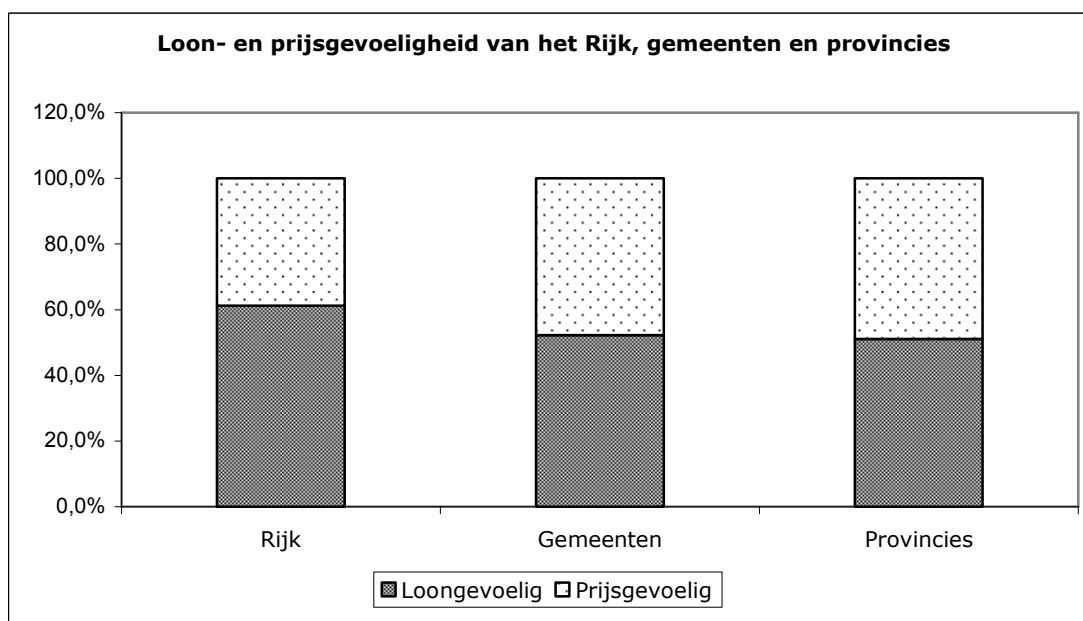
### 3.2.1 Loon- en prijsgevoeligheid van de ngru versus de uitgaven van decentrale overheden

Uitgaven van gemeenten en provincies zijn – evenals de uitgaven van de rijksoverheid – gevoelig voor loon- en prijsontwikkelingen. Het Gemeente- en Provinciefonds worden niet direct gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkelingen. Bij de doorrekening van het accres op basis van de ngru zit de loon- en prijsontwikkeling van het Rijk indirect verwerkt. Omdat gemeenten en provincies geen directe compensatie ontvangen voor loon- en prijsontwikkelingen, is het zinvol na te gaan in hoeverre het Rijk en de lokale overheden in zelfde mate gevoelig zijn voor deze ontwikkelingen. Dit is naast de ontwikkeling van de collectieve uitgaven eveneens een indicator voor evenredigheid: al naar gelang gemeenten en provincies eenzelfde loon- en prijsgevoeligheid kennen als het Rijk, des te meer sprake is van een evenredige ontwikkeling van de uitgavenmogelijkheden.

Figuur 3 geeft de loon- en prijsgevoeligheid op Rijks-, gemeentelijk en provinciaal niveau weer.

Bij de bepaling van de loon- en prijsgevoeligheid van het Rijk is uitgegaan van de totale collectieve uitgaven. Deze uitgaven zijn gecorrigeerd voor uitgaven onder het kader Zorg, sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA), ontwikkelingshulp en internationale samenwerking om de ngru zo nauwkeurig mogelijk te benaderen. Voor gemeenten en provincies heeft het CBS de gemiddelde waarden van de loon- en prijsgevoeligheden van de uitgaven berekend over de periode 2005-2008. Om uitschieters van de loon- en prijsgevoeligheid van de uitgaven van gemeenten en provincies te dempen is gekozen om te werken met gemiddelden.

*Figuur 3: Loon- en prijsgevoeligheid van het Rijk, Gemeenten en Provincies over de periode 2005-2008*



Bron: CBS

Uit figuur 3 valt op te maken dat de loon- en prijsgevoeligheid van het Rijk, gemeenten en provincies ongeveer gelijk is. Dit betekent dat de indirecte compensatie voor loon- en prijsontwikkelingen die via de ngru loopt voldoende is om gemeenten en provincies te compenseren.

### 3.3 Actualiteit

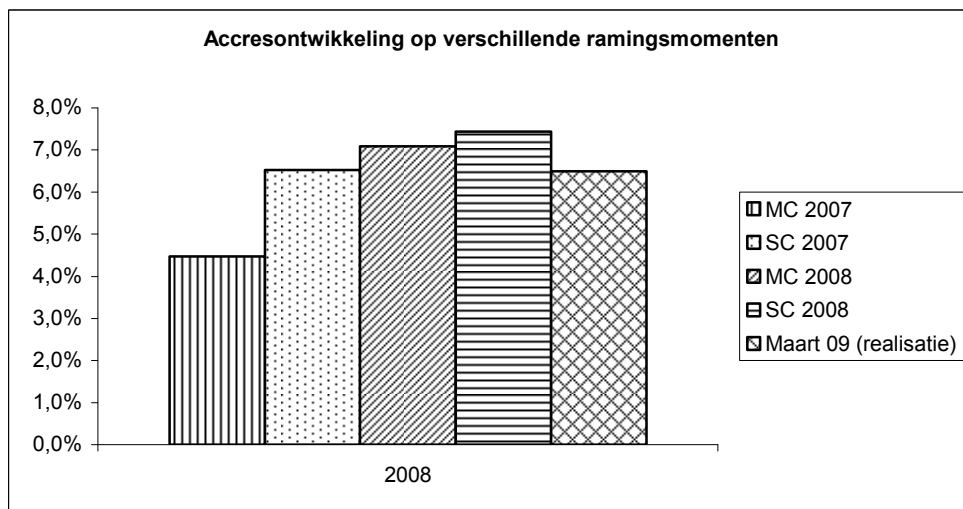
Het criterium actualiteit houdt in dat gemeenten en provincies zonder vertraging kunnen beschikken over actuele mutaties van de algemene uitkering, zodat deze in de provinciale en gemeentelijk begrotingen kunnen worden verwerkt. Door in iedere meicirculaire en september\circulaire een bijstelling te laten plaatsvinden van het accres wordt deze actualiteit bewerkstelligd.

De doorrekening van de voorjaarsnotabesluitvorming van het Rijk verschoont relatief laat voor gemeenten en provincies wat problemen op kan leveren bij de totstandkoming van hun begrotingen. Om hieraan tegemoet te komen is er deze kabinetsperiode voor gekozen om -voortuitlopend op de voorjaarsnotabesluitvorming- een inschatting te maken op basis van de meest recente macrovariabelen uit het CEP met veronderstelling van sluitende kaders en deze aan de medeoverheden beschikbaar te stellen.

Het accres fluctueert mee met de ontwikkeling van de ngru. Dat betekent ook dat de stabiliteit van de accessen afhankelijk is van de stabiliteit van de ngru. In figuur 4 is inzichtelijk gemaakt in welke mate het accres in 2008 in de

verschillende rapportagemomenten voorafgaand en tijdens datzelfde jaar schommelt. Pas bij maartcirculaire vindt definitieve vaststelling plaats.

Figuur 4: Accresontwikkeling op verschillende ramingsmomenten



Bron: diverse circulaire's

Het streven naar actuele cijfers kan – zoals ook blijkt uit figuur 4 – leiden tot schommelingen in het accres. Het criterium actualiteit staat op gespannen voet met het criterium stabiliteit. Hoe vaker gerapporteerd wordt over een bijstelling van het accres, des te meer schommelingen waarneembaar zijn. Zo lang er een koppeling met de gerealiseerde rijksuitgaven blijft bestaan, behoeft dit geen probleem te zijn behalve als de correcties achteraf omvangrijk blijken te zijn. Dit is in de eerste Paarse periode het geval geweest en er moesten correcties over meerdere jaren uitgesmeerd worden. Dit was indertijd de oorsprong van de behoedzaamheidsreserve. Uiteindelijk is wel de conclusie dat de huidige methodiek goed scoort op het criterium actualiteit.

### 3.4 Lage transactiekosten

De huidige normeringssystematiek is een mechanische rekenregel die op basis van ramingen uit de Rijksbegroting wordt uitgevoerd. Dit gaat gepaard met lage transactiekosten.

### 3.5 Adequate financiële compensatie

De algemene uitkering is voor gemeenten en provincies één van de inkomensbronnen die ze kunnen inzetten om uitgaven in medebewind met het Rijk of uitgaven van autonoom beleid te bekostigen. Het is een taak van de fondsbeheerders om te zorgen voor een adequate omvang van de middelen voor gemeenten en provincies om hun taken naar behoren uit te voeren (algemene beleidsdoelstelling Gemeentefonds begroting). Echter, nergens ligt vast wat precies de uitgangspunten of criteria zijn bij de vaststelling van een adequaat niveau van middelen, ook niet in de toelichting bij art. 132:6 Gw<sup>3</sup>.

Om een beeld te krijgen van de juistheid van het middelenniveau presenteren we de ontwikkeling van de inkomsten door de jaren, de ontwikkeling van de uitgaven en de ontwikkeling van het vermogen van gemeenten en provincies mede op basis van het financieel overzicht gemeenten (FOG) dat het ministerie van BZK jaarlijks uitbrengt. Het FOG biedt Rijk en gemeenten een handvat bij de beoordeling van de toereikendheid van de algemene uitkering. Het FOG heeft betrekking op de omvang van de geldstromen bij alle gemeenten tezamen. Het kijkt naar alle

<sup>3</sup> "De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk."

inkomstenbronnen, de uitgaven en de ontwikkeling van de vermogenspositie. Het FOG blikst zowel terug als vooruit. Voor provincies is geen FOG beschikbaar en worden alternatieve informatiebronnen gebruikt.

### 3.5.1 De ontwikkeling van inkomsten en uitgaven van gemeenten in 2004-2009

De terugblik in het FOG beslaat in dit geval de periode 2004-2009. In deze periode is er ruimte geweest voor intensiveringen van in totaal € 2,5 mld., na correctie voor inflatie, areaalontwikkelingen en taakmutaties (zie tabel 3 ). De grootste intensiveringen vonden plaats op de clusters Wegen en water en Werk en inkomen. Het FOG geeft geen oordeel over de doelmatigheid van de gerealiseerde uitgaven.

Aan de creditzijde van tabel 3 wordt zichtbaar dat gemeenten de intensiveringen vooral dekken uit de groei van inkomsten uit Overige Eigen Middelen (o.a. bouwgrondexploitatie) en de Algemene Uitkering.

Tabel 3: Intensivering gemeentelijke uitgaven per cluster en bekostiging 2004-2009 (\* € 1 mln.)

Intensivering		Bekostiging	
Werk en Inkomen	495	Algemene uitkering	1.325
Maatschappelijke zorg	227	OZB	259
		Overige Eigen	
Educatie	86	Middelen	707
Kunst en Ontspanning	362	Riolering*	116
Groen	213	Reiniging*	45
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	152	Overige belastingen	44
Oudheid	29		
Wegen en water	592		
Openbare orde en veiligheid	181		
Fysiek milieu	60		
Bevolkingszaken	96		
Bestuur	39		
Totale mutatie 2004-2009	2.532	Totale bekostiging 2004-2009	2.496

\*Bij riolering en reiniging is de kostendeckendheid toegenomen. Deze clusters zijn daarom meegenomen aan de bekostigingskant.

Bron: Begroting Gemeentefonds 2010

Tabel 3 laat over de periode 2004-2009 een beeld zien van stijgende uitgaven en inkomsten van gemeenten. Ruim de helft van de intensiveringen –niet veroorzaakt door taakmutaties, areaalontwikkeling of inflatie- wordt gefinancierd door overdrachten van het Rijk.

### 3.5.2 De ontwikkeling van de vermogens van gemeenten in 1994-2008

In figuur 4 wordt de ontwikkeling van de vermogenspositie van gemeenten weergegeven voor de periode 1994 tot en met 2007 op basis van de rekeningen, uitgedrukt als percentage bbp. De omschrijving omvat het eigen vermogen, vreemd vermogen en voorzieningen. Het eigen vermogen laat tot en met 2007 een voortdurende stijging zien, voor het grootste deel een toename van de algemene reserve. Het vreemd vermogen schommelt binnen een beperkte marge en de voorzieningen nemen fors toe. Een deel van deze stijging wordt veroorzaakt door veranderingen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2004.

Tabel 4: Ontwikkeling vermogenspositie gemeenten (\* € 1 mld)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Eigen vermogen	13,6	17,1	13,4	15,4	16,5	18,4	22,3	24,1
- Algemene reserve	n.b.	n.b.	4,4	3,7	4,2	4,3	6,9	5,4
- Bestemmingsreserve	n.b.	n.b.	8,7	11,0	12,0	13,6	14,3	18,0
- Resultaat	0,5	0,5	0,3	0,8	0,4	0,5	1,1	0,7
Vreemd vermogen	66,7	39,0	45,8	42,9	41,6	40,2	38,4	39,4
Voorzieningen	4,4	0,0	3,4	3,4	3,4	4,0	4,3	4,8

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eigen vermogen	25,0	25,4	24,2	25,3	27,5	29,0	30,0
- Algemene reserve	5,4	5,3	7,1	9,7	10,4	11,1	11,3
- Bestemmingsreserve	19,0	20,1	17,0	14,6	15,7	16,6	17,7
- Resultaat	0,6	0,0	0,1	1,0	1,5	1,4	1,0
Vreemd vermogen	40,1	40,6	41,9	40,1	38,8	39,0	44,0
Voorzieningen	5,2	6,7	9,3	10,3	11,4	11,0	7,0

Bronnen: CBS/Staat van het bestuur 2006 (jaren 1999-2004), Staat van het bestuur 2008 (jaren 2005-2006), Begroting gemeentefonds 2010 (jaar 2007)

Bij de tabel past een aantal – inmiddels traditionele – kanttekeningen. Een eerste betreft het gegeven dat in de praktijk verschillen in de wijze van boekhouding bestaan. Daarnaast is bij de interpretatie van de omvang van het eigen vermogen van belang welke risico's daar tegenover staan. Een deel van de risico's wordt afgedekt door verzekeringen en voor een deel moeten verplicht voorzieningen worden gevormd. Voor de resterende risico's dient vooral de algemene reserve als buffer. Van deze risico's ontbreekt een systematisch en kwantitatief beeld. Voorts betreffen de hier gepresenteerde cijfers een macrobeeld. Gemeenten verschillen sterk in de omvang van de vermogenspositie. Ten slotte gebruikt een aantal gemeenten het eigen vermogen om bespaarde rente toe te voegen aan de exploitatie. De verhouding tussen geblokkeerd eigen vermogen ten behoeve van de exploitatie en vrij aanwendbaar ligt per gemeente anders, waardoor het per gemeente verschilt in welke mate zij capabel is om incidentele tegenvallers met reserves op te vangen.

### 3.5.3 Conclusie FOG

Uit het FOG ontstaat een beeld van toenemende inkomsten van gemeenten uit diverse inkomstenbronnen, een toename van gemeentelijke uitgaven (excl. taakmutaties, areaalontwikkelingen en inflatie) en een stijging van de algemene – en bestemmingsreserves.

### 3.5.4 Terugblik provincies

De memorie van toelichting bij de begroting van het provinciefonds biedt de provincies een handvat bij de beoordeling van de toereikendheid van de algemene uitkering.

### 3.5.5 De ontwikkeling van inkomsten en uitgaven van provincies in 2004-2009

In tabel 5 worden de provinciale lasten per hoofdfunctie weergegeven.

Tabel 5: Meerjarige weergave lasten per hoofdfunctie provincies (\* € 1 mln.)

Hoofdfunctie	Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Algemeen Bestuur		199,6	196,6	206,9	321,1	284,5	311,9
Openbare Orde en Veiligheid		12,5	13,0	15,9	16,5	17,7	19,0
Verkeer en Vervoer		1.142,7	1.245,3	1.347,0	1.643,5	1.786,6	2.056,5
Waterhuishouding		147	148,1	144,6	164,0	182,9	205,4
Milieubeheer		386,3	369,6	379,6	391,5	485,1	592,1
Recreatie en Natuur		176,8	191,4	188,7	227,0	591,4	674,8
Economische en Agrarische Zaken		224,9	260,8	327,2	356,7	412,4	494,4
Welzijn		1.159,2	1.148,4	1.300,0	1.429,7	1.535,9	1.678,8
Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting		253,9	185,9	196,7	231,5	300,7	384,2
Financiering en Algemene Dekkingsmiddelen		628	602,3	597,3	658,3	653,3	991,7
Totaal		4.330,8	4.361,5	4.704,0	5.439,7	6.250,6	7.408,8

Bron: Provinciale begrotingen

Uit tabel 5 blijkt dat de provincies hun beschikbare middelen voor het merendeel besteden aan de hoofdfuncties Verkeer en vervoer (cluster Infrastructuur) en Welzijn (cluster Voorzieningen). In percentages uitgedrukt besteden de provincies in 2009 bijna 28% (in 2008 bijna 29%) van de begrotingsomvang aan Verkeer en Vervoer en 22,6% (in 2008 bijna 25%) aan Welzijn. Deze twee hoofdfuncties maken samen dus meer dan de helft van de lasten van de provincies uit. We zien ook dat deze twee hoofdfuncties in de periode 2004 t/m 2009 het sterkst gegroeid zijn. De lasten voor de hoofdfuncties Verkeer en vervoer betreffen voornamelijk het openbaar vervoer, activiteiten ten behoeve van investeringen en beheer en onderhoud van provinciale wegen. Tot de hoofdfunctie Welzijn behoren mede de provinciale activiteiten voor de jeugdhulpverlening. Na de genoemde twee hoofdfuncties is wat betreft hoogte van geraamde (bruto)lasten vervolgens de hoofdfunctie Recreatie en Natuur van belang. Tot deze hoofdfunctie behoort het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Dit door het Rijk beschikbaar gestelde budget voor de inrichting en beheer van landelijke gebieden wordt sinds 2007 door de provincies beheerd.

Tabel 6 laat de ontwikkeling provinciale baten per inkomstenbron op basis van begrotingen zien.

Tabel 6: Meerjarige weergave baten per inkomstenbron provincies (\* 1 mln.)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Algemene uitkering	1.038	986	1.043	1.107	1.138	1.257
Specifieke uitkeringen	1.285	1.330	1.390	1.646	2.285	2.391
Motorrijtuigenbelasting	955	1.025	1.095	1.178	1.290	1.377
Heffingen en rechten	72	45	38	38	26	23
Overige eigen middelen	981	975	1.138	1.471	1.511	2.362
Totale baten	4.331	4.362	4.704	5.440	6.251	7.409

Bron: Provinciale begrotingen

Provincies krijgen hun financiële middelen uit verschillende bronnen. Eén is de algemene uitkering uit het Provinciefonds die het Rijk jaarlijks beschikbaar stelt. Daarnaast ontvangen provincies specifieke bedragen voor taken die zij in medebewind uitvoeren. Een voorbeeld is de jeugdzorg. Een andere bron van inkomsten is de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. De overige eigen middelen (OEM) van de provincies zijn de laatste jaren ten slotte sterk gestegen. Zij bestaan onder andere uit onttrekkingen aan reserves en uit

dividenden van de aandelen in energiebedrijven. Energiebedrijven keren zowel structureel als incidenteel dividend uit. Het aandeel van het incidenteel dividend van energiebedrijven in de totale OEM schommelde gedurende de periode, zoals weergegeven in tabel 6, tussen de 6% (2005) en 34% (2007). In 2008 werd geen incidenteel dividend uitgekeerd en in 2009 was er een grote incidentele baat (ruim € 10 mld.) vanwege de verkoop van onderdelen van een aantal energiebedrijven.

### 3.5.6 De ontwikkeling van de vermogens van provincies in 1997-2008

Tot slot wordt in tabel 7 de ontwikkeling van de vermogenspositie van provincies getoond over de periode 1997-2008.

Tabel 7: Passiva per ultimo jaar op basis van rekeningen (\* € 1 mln.)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Eigen vermogen	1.678	1.784	1.999	2.487	2.467	2.591
- Algemene reserve	62	364	396	508	436	797
- Bestemmingsreserve	1.014	1.356	1.421	1.866	1.865	1.673
- Resultaat	41	64	183	113	165	121
Vreemd vermogen	1.869	2.139	2.950	2.823	2.629	2.584
- Voorzieningen	276	211	595	717	891	985
- Vlottende passiva	775	1.099	1.598	1.223	1.026	976
- Leningen o.g.	817	830	756	882	712	622

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eigen vermogen	3.086	3.015	3.242	3.819	5.012	4.663
- Algemene reserve	639	522	695	785	863	830
- Bestemmingsreserve	2.031	2.410	2.453	2.819	3.751	3.564
- Resultaat	416	83	94	215	398	268
Vreemd vermogen	2.576	2.761	3.169	3.319	4.032	4.379
- Voorzieningen	955	1.195	1.483	1.673	1.744	373
- Vlottende passiva	1.083	1.085	1.244	1.299	1.874	3.583
- Leningen o.g.	538	481	442	347	414	424

Bron: Provinciale rekeningen

In bovenstaande tabel staat de ontwikkeling van het eigen vermogen (reserves en rekeningresultaat) en het vreemd vermogen (voorzieningen, vlottende passiva en leningen o.g.) van provincies op basis van de jaarrekeningen. Uit de tabel blijkt dat zowel het eigen vermogen als het vreemd vermogen een stijgende trend laten zien. De opmerkelijke daling van het resultaat van de provinciale rekeningen in 2004 ten opzichte van 2003 wordt veroorzaakt door het negatieve rekeningssaldo van de provincie Zuid-Holland in 2004, maar vooral door een incidenteel hoog rekeningssaldo van ruim € 300 mln. bij de provincie Utrecht in 2003. Het beroep op opgenomen vreemd vermogen van de gezamenlijke provincies vertoont eerst een dalende lijn, maar stijgt in 2007 en 2008 weer.

### 3.5.7 Conclusie terugblik provincies

De financiën van provincies laten stijgende inkomsten, stijgende uitgaven en een toename van reserves van provincies zien. Dit was aanleiding voor het kabinet om een onderzoek uit te laten voeren door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). De Rfv stelde vast dat de provincies jaarlijks € 597 mln. extra budgettaire ruimte hadden; € 467 mln. kwam voort uit de kostenontwikkelingen en € 130 mln. uit lokale taken die provincies uitvoeren. Mede op basis van dit onderzoek heeft het kabinet in de voorjaarsnota 2009 een verlaging van het provinciefonds opgenomen van 300 mln. structureel met ingang van 2011. Eerder waren voornoemde factoren al reden voor het kabinet om een incidentele bijdrage van provincies aan rijksprioriteiten te vragen van in totaal 800 mln. in 2007-2011. Hierover zijn afspraken gemaakt in het bestuursakkoord Rijk-Provincies.

### 3.6 *Stabiliteit*

Om gemeenten en provincies bij hun begrotingsproces behulpzaam te zijn, moet de normeringssystematiek tot een uitkomst leiden die voldoende stabiel is. Stabiliteit is zowel van jaar-op-jaar (horizontaal) gewenst alsook binnen het begrotingsjaar, bijvoorbeeld tussen mei- en septembercirculaire (verticaal). Factoren die van invloed zijn gebleken op de stabiliteit van het accres komen voort uit de macro variabelen, zoals een bijstelling van de verwachte inflatie maar ook door begrotingsbeheer. Het blijkt dat er al jarenlang aan het eind van het jaar een onderuitputting van de rijksuitgaven optreedt. Zolang deze onderputting stabiel blijft is het geen probleem voor de normeringssystematiek (hangt samen met het gebruik binnen Financiën om ook alvast in de raming een macro onderuitputting te veronderstellen. Onderuitputting kan afbreuk doen aan de stabiliteit. Zie hiervoor ook de toelichting over de *boeggolf*, paragraaf 4.2.

Daarnaast kan er een verschuiving tussen relevante en niet-relevant uitgaven voor de normering van GF/PF optreden. Een voorbeeld hiervan zijn meevallers in de EU afdrachten. De meevallers zelf zijn niet relevant voor het accres, alleen kan de vrijgekomen budgettaire ruimte op de Rijksbegroting weer 'opgevuld' worden met *wel* relevante uitgaven. Ook dit verschijnsel doet afbreuk aan de stabiliteit, omdat de realisatie veelal lager uitvalt dan de laatste september raming (zie hiervoor ook de toelichting over de *boeggolf*, paragraaf 4.2). Het huidige systeem leidt in zekere mate tot een instabiele uitkomst.

Een belangrijke specifieke oorzaak voor de instabiliteit van het accres over de afgelopen periode vormen de rente-uitgaven. Vooral in en na 2008 is duidelijk geworden dat de rente bij turbulente economische ontwikkelingen tot forse uitslagen in de accessystematiek (zouden) kunnen leiden. Inmiddels vormen de rente-uitgaven een omvangrijke post op de ngru.

### 3.7 *Inzichtelijkheid (uitvoerbaarheid/eenvoud en objectiviteit)*

De normeringssystematiek moet inzichtelijk zijn, zowel wat betreft de berekeningsmethodiek als wat betreft de feitelijke uitkomsten, voor zowel het Rijk als voor de gemeenten en provincies. Inzichtelijkheid draagt bij aan de bestuurlijke acceptatie van de normeringssystematiek. Afgelopen jaren is getracht de inzichtelijkheid te vergroten door een gedetailleerde onderbouwing van de ngru te geven. Deze onderbouwing is te vinden op de website [www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl) en is door iedereen te raadplegen. Dit overzicht geeft een opbouw vanuit de individuele begrotingen naar de gecorrigeerde rijksuitgaven. Daarnaast wordt ook tijdens overhedendagen een toelichting gegeven op de ontwikkeling van de ngru. Uiteindelijk moet wel geconcludeerd worden dat ondanks vele pogingen om meer toelichting te geven op de ngru deze systematiek toch een erg technisch karakter heeft die niet breed toegankelijk blijkt. (zie ook transactiekosten).

### 3.8 *Controleerbaarheid*

Het criterium van controleerbaarheid heeft betrekking op de mogelijkheid voor derden om te kunnen toetsen of de toegekende normering (achteraf) op een juiste wijze is berekend. Thans kan op basis van een opbouw van de gerealiseerde ngru na afloop van ieder jaar exact gecontroleerd worden wat de daadwerkelijke ontwikkeling/het accres is geweest. Er zit dus in het uiteindelijke accres geen ramingelement meer dat door het Rijk beïnvloed kan worden.

### 3.9 *Bestuurlijke inbedding*

De uitkomsten van de technische berekeningen, die leiden tot het accres, worden bestuurlijk gewogen doordat het voorstel besproken wordt in een overleg tussen VNG, IPO en het Rijk. Dit overleg wordt bijgewoond door vertegenwoordigers van VNG en IPO en door de beide fondsbeheerders van het Rijk: de ministers van BZK en Financiën. In dit bestuurlijk overleg worden de uiteindelijke accessen vastgesteld. In de bestuurlijke discussie vindt geen expliciete afweging plaats hoe

de omvang van het fonds en het berekende accres zich verhoudt tot de taken van de medeoverheden, maar wordt vooral gekeken naar de ontwikkeling van de fondsen en de mutaties in de uitgaven van gemeenten en provincies. De werkgroep is van mening dat in dit kader het bestuurlijk overleg goed functioneert.

## **4 Ontwikkelingen en wijzigingen in de normeringssystematiek gedurende de kabinetsperiode**

### *4.1 Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen en wijzigingen die zich de afgelopen kabinetsperiode hebben voorgedaan ten aanzien van de normeringssystematiek. Daarnaast wordt gekeken naar ontwikkelingen die op basis van de adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte en de verkiezingsprogramma's in een volgende kabinetsperiode te verwachten zijn.

### *4.2 Wijzigingen in de normeringssystematiek- Onderuitputting van het infrafonds.*

Als gevolg van de onderuitputting op het infrafonds/rijksbegroting ontstonden er forse schommelingen in het accres van 2007 en 2008. Voor 2008 is behoedzaamheid ingebouwd (boeggolf). Aanname achter de boeggolf was de inschatting dat de betaling van de infraprojecten achter zou blijven. Na 2008 is de boeggolf niet meer toegepast.

- *Halvering behoedzaamheidsreserve teruggedraaid.* In de evaluatie van de normeringssystematiek van 2006 was afgesproken om de behoedzaamheidsreserve (bres) te halveren. Achterliggende reden was dat gemeenten en provincies incalculeerden dat ze – gelet op beperkte schommelingen – sowieso de helft toch al terug zouden ontvangen. Gemeenten en provincies boekten derhalve de bres al in voor het lopende jaar. Halvering van de bres gedurende de kabinetsperiode is uiteindelijk niet doorgegaan omdat er een onvoorzien eenmalig nadelig budgettair effect optrad. Dit budgettair effect hangt samen met de aansluiting tussen kas en baten-lastenstelsel.

- *Buiten werking stellen van de systematiek voor de periode 2009-2011.* In de aanvullende bestuurlijke afspraken van 15 april 2009 is afgesproken om de systematiek niet van toepassing te verklaren voor de jaren 2009, 2010 en 2011. Voor de decentrale overheden is zekerheid geboden door vaste (positieve) nominale accessen af te spreken voor de periode 2009-2011<sup>4</sup>. Tevens is in de aanvullende bestuurlijke afspraken afgesproken om in 2011 de afspraken te bezien in het licht van de gerealiseerde ontwikkeling (zie verder).

### *4.3 Aanvullende Afspraken medeoverheden naar aanleiding van het Aanvullend Beleidsakkoord.*

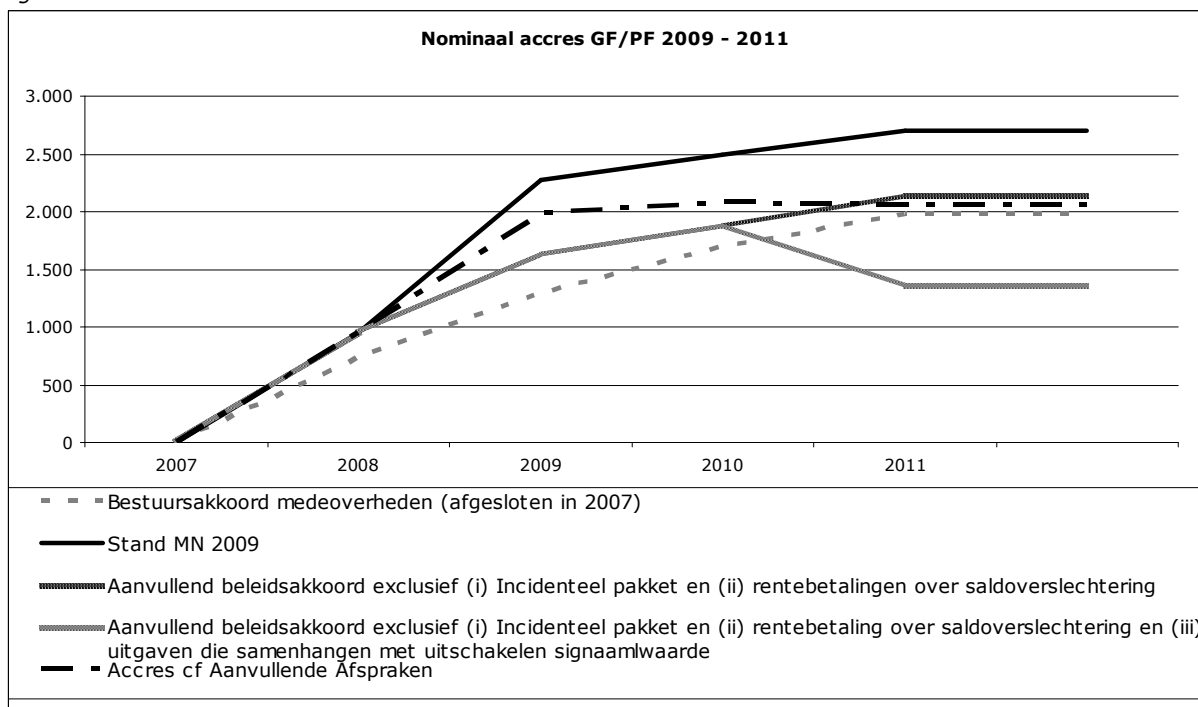
Het Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben gezamenlijk overlegd over de gevolgen van de economische situatie en het Aanvullend Beleidsakkoord voor de onderlinge financiële verhoudingen. Deze *Aanvullende Afspraken* zijn in aanvulling op de bestaande bestuursakkoorden. In het Aanvullend Beleidsakkoord is opgenomen de accesssystematiek niet van toepassing te verklaren voor de jaren 2009 en 2010. Om zekerheden te bieden is in de Aanvullende Afspraken ook 2011 betrokken in de buiten toepassing verklaring. Gemeenten en provincies zijn akkoord gegaan met het vastleggen van een meerjarige nominale accresontwikkeling. Gemeenten en provincies zijn hierdoor onthouden van zowel positieve (denk aan stimuleringspakket) als ook negatieve ontwikkelingen (bezuinigingen) voor het accres en is hen zekerheid geboden in een onzekere tijd. Daarnaast was er een pakket aan financiële afspraken over oa. de WMO, de NHG en de WABO en is er incidenteel 200 mln. aan de fondsen toegevoegd.

Tevens is overeengekomen om uiteindelijk te bezien of er sprake is geweest van een sterke afwijking van de ngru ten opzichte van het Aanvullend Beleidsakkoord. Een analyse van de invulling van de stimuleringsuitgaven ligt hieraan ten grondslag. De Aanvullende Afspraken schrijven de overeengekomen benadering voor de toetsing voor: een beperkte en een integrale benadering.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zie aanvullende bestuurlijke afspraken

<sup>5</sup> zie aanvullende afspraken (oa in meicirculaire 2009), punt 13.

Figuur 5: Nominale accessen 2009-2011



In bovenstaande grafiek is een analyse gemaakt die betrekking heeft op de aanvullende afspraken. De bovenste doorgetrokken lijn is de lijn van de accresraming zoals die bij MN 2009 was opgesteld, dus nog voor de val van Lehman Brothers. De tweede doorgetrokken lijn van boven is de lijn die overeenkomt met de 'beperkte benadering' uit de aanvullende afspraken. Het accres loopt hier mee met het Aanvullend Beleidsakkoord, maar wordt gecorrigeerd voor het incidentele stimuleringspakket en de rentebetalingen die samenhangen met de verslechtering van het EMU-saldo. De onderste doorgetrokken lijn komt overeen met de 'integrale benadering' uit de aanvullende afspraken. Hier vindt een correctie op het accres plaats voor het stimuleringspakket, rentebetalingen over de saldooverslechtering en de uitgaven die samenhangen met het uitschakelen van de signaalwaarde. De bovenste stippellijn representeert het accres uit de aanvullende afspraken, de onderste stippellijn is het bestuursakkoord uit 2007. Wellicht ten overvloede, een berekening van een scenario zonder ingrepen is ondenkbaar, gelet op het EMU-tekort op de Rijksbegroting van meer dan 6% in 2010.

#### 4.4 Gerichte inzet accessen

In het bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten uit juni 2007 is afgesproken dat een deel van het accres bestemd is voor onderwijs, jeugd en participatie (de zogenaamde lastenveloppen). Daarnaast is het accres deze kabinetsperiode gericht ingezet voor veiligheid. De inzet van het accres voor wijken is in het Coalitieakkoord wel opgenomen, maar niet geëffectueerd. Het was niet de eerste keer dat besloten werd een deel van het accres te beleggen. Eerder is dat gebeurd voor onderwijshuisvesting. Voor datzelfde beleidsterrein wordt een klein deel van

het accres al over een groot aantal jaren als dekking voor stijgende kosten aangewezen. Het karakter van de huidige normeringssystematiek maakt zulke overwegingen mogelijk omdat een bestuurlijke weging van de uitkomsten expliciet onderdeel is van de huidige normeringssystematiek. Desalniettemin is de bestemming van accessen een uitzondering op de regel.

#### 4.5 Overige relevante ontwikkelingen

De verslechterde overheidsfinanciën als gevolg van de economische en financiële crisis spelen een belangrijke rol voor een nieuw kabinet. Ingrijpende maatregelen en fundamentele hervormingen zijn nodig om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Dergelijke maatregelen hebben ook hun doorwerking naar het gemeente- en provinciefonds. De Studiegroep Begrotingsruimte heeft advies uitgebracht over het te voeren begrotingsbeleid voor de komende kabinetsperiode en de maatvoering van de maatregelen. In de brede heroverweging zijn mogelijkheden geïnventariseerd voor maatregelen voor een nieuw kabinet. De (concept) verkiezingsprogramma's geven een eerste indruk van kansrijke voorstellen in een volgende kabinetsperiode.

De maatregelen die nodig zijn om de overheidsfinanciën op orde te krijgen zullen niet zonder budgettaire consequenties voor de decentrale overheden blijven. Het is daarom van belang om voorstellen voor de normeringssystematiek te bezien vanuit de mogelijke maatregelen van een nieuw kabinet en de gevolgen voor de financiën van de decentrale overheden.

#### 4.6 13<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte

De budgettaire opgave voor het nieuwe kabinet is enorm. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert het komende kabinet forse budgettaire maatregelen te nemen waarmee uiteindelijk uitzicht kan worden geboden op begrotingsevenwicht op de middellange termijn.

Uitgangspunt van het advies van de Studiegroep is het handhaven van het trendmatig begrotingsbeleid. Het beleid wordt wel aangescherpt waar het gaat om de neerwaartse risico's te beheersen en om het realiseren van de budgettaire doelstelling. Eén aanpassing van het huidige beleid is het advies om de rentelasten weer in te passen binnen het uitgavenkader. Om te voorkomen dat meevallende rentelasten leiden tot extra uitgavenruimte beveelt de Studiegroep aan het uitgavenkader hiervoor gedurende de kabinetsperiode te corrigeren (verlagen). Meevallende rente-uitgaven leiden tot ruimte onder het uitgavenkader, die in de gedachtegang van de Studiegroep niet gebruikt kunnen worden voor andere uitgaven. De ngru vallen hierdoor lager uit.

#### 4.7 Verkiezingsprogramma's

Uit Keuzes in Kaart, de effecten van negen verkiezingsprogramma's van het CPB blijkt dat veel politieke partijen ombuigingen en (efficiency)kortingen op de fondsen<sup>6</sup> voorzien voor de decentrale overheden. Daarnaast wordt ook taakdecentralisatie vaak genoemd.

##### 1. Doelmatigheid en taakconcentratie

Alle politieke partijen boeken (behoorlijke) bezuinigingsbedragen in door te veronderstellen dat de Rijksoverheid efficiënter kan werken (zie Keuzes in Kaart, blz. 23 e.v.). In dit overzicht krijgen ook gemeenten en provincies een dergelijke korting voor hun kiezen. Uit Keuzes in Kaart wordt niet duidelijk hoe invulling kan worden gegeven aan deze efficiencykorting en wat de gevolgen voor de normering

---

<sup>6</sup> De werkgroep openbaar bestuur berekent op twee manieren een korting. 1) Via het opleggen van een arbeidsproductiviteitskorting op de grondslag van het ambtenaren apparaat en 2) Door een cijfermatige benchmark van uitgaven van gemeenten in de verschillende uitgavenclusters in het gemeentefonds. De laatste korting kan worden gerealiseerd door een combinatie van efficiency, versobering van taken en een herbezinning op de eigen rol. In dit rapport wordt deze maatregel kortweg (efficiency)korting genoemd, maar moet dus breder geïnterpreteerd worden.

zouden kunnen zijn. Bij de mechanische doorwerking van de trap op, trap af methode zou een eventuele korting op de Rijksbegroting ook doorwerken naar het gemeente- en provinciefonds. Het is derhalve van belang om een korting in samenhang te bezien met de ontwikkeling van het fonds.

## *2. Taakdecentralisatie*

In verschillende verkiezingsprogramma's en ook in de heroverwegingsrapporten worden voorstellen gedaan voor verdere decentralisatie van taken naar decentrale overheden, zoals delen van de AWBZ, het jeugdbeleid, de sociale zekerheid en ruimtelijke domein. Met een verdergaande decentralisatie van taken zullen ook de financiële mogelijkheden van decentrale overheden moeten worden verruimd om hen in staat te stellen hun taken uit te voeren (art. 2 FvW).

Bezien vanuit de huidige normeringssystematiek kan taakdecentralisatie consequenties hebben voor het criterium evenredigheid. De facto is de huidige normering in overeenstemming met de onderliggende taakomschrijving van gemeenten en provincies. In de huidige constellatie van de normeringssystematiek is immers de loon- en prijsgevoeligheid van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven – zoals eerder geconcludeerd – vergelijkbaar met die van de uitgaven van gemeenten en provincies. Bij een omvangrijke taakdecentralisatie – zoals AWBZ – kan de behoefte ontstaan voor een andere indexering/normering. Daarnaast kent (omvangrijke) decentralisatie nog een andere consequentie. Gemeenten en provincies krijgen met meer budgettaire risico's te maken. Schotten tussen inkomstenstromen (door gebruik van bijvoorbeeld specifieke uitkeringen) beperken gemeenten om flexibel in hun begroting om te springen met hoger of lager beroep op zorg of sociale zekerheidsarrangementen. Omvangrijke decentralisatie brengt daarom de noodzaak tot meer handelingsvrijheid op de gemeente- en provinciebegroting met zich mee. Ook het decentraal belastinggebied kan een rol vervullen in de vergroting van de flexibiliteit, al dan niet bij een gelijktijdige verlaging van de fondsen.

## 5 Drie varianten voor de normering

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op mogelijke normeringsmethoden voor de volgende kabinetsperiode. Uitgangspunt vormt voortzetting van de huidige systematiek. Gelet op de evaluatie liggen enkele wijzigingen voor de hand en is variant 1 opgesteld: netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU) en variant 2: volg het reëel uitgavenkader van het Rijk. Bij beide varianten wordt gecorrigeerd voor de rente-uitgaven. Als laatste komt variant 3 aan bod: een kostengeoriënteerde benadering met indexering.

### 5.2 Variant 1: NGRU gecorrigeerd voor de rente-uitgaven

Wanneer gekozen wordt voor voortzetting van de huidige normeringssystematiek, moeten enkele wijzigingen doorgevoerd worden zodat beter voldaan kan worden aan de gewenste criteria. Sinds 2007 maken de rente-uitgaven weer onderdeel uit van de ngru. Door de financiële crisis zijn de rente-uitgaven in de vorige kabinetsperiode al meer gaan fluctueren. Voor de komende periode zal rekening gehouden moeten worden met een verdere toename van deze fluctuaties. De overheidsschuld is namelijk verder opgelopen en de toegenomen onzekerheid op de financiële markten kan invloed uitoefenen op de rentepercentages waardoor nog meer fluctuatie kan optreden. Voorts heeft de Studiegroep geadviseerd om tot een meevallerformule bij de rente-uitgaven te komen. In de visie van de Studiegroep moeten rentemeevallers gereserveerd worden voor het tekort en moeten rentetegenvallers worden gecompenseerd met ombuigingen (zie ook toelichting eerder op het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte). De rentemeevallerformule leidt tot een asymmetrie voor de huidige normeringssystematiek. Bij een overschrijding van de rente (hoger accres) wordt omgebogen om binnen het kader te blijven (lager accres). Bij een rentemeevaller (lager accres) wordt de ruimte onder het kader niet langer opgevuld met andere uitgaven. Rentemeevallers leiden zo tot lagere accressen. Rentemeevallers kunnen ook ontstaan doordat het economisch herstel sneller gaat dan in het basispad is aangenomen: meer belastingontvangsten, minder schuld en daardoor minder rente. Door de rente niet langer mee te nemen in de ngru heeft het asymmetrische effect van de rente geen invloed meer op de accressen. Ten opzichte van de huidige systematiek wordt meer stabiliteit in de accressen gecreëerd. Tegelijkertijd wordt de bestuurlijk gewaardeerde koppeling van de fondsen aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven behouden. De ontwikkeling volgt de actualiteit en ook de controleerbaarheid is gewaarborgd met de nacalculatie.

### 5.3 Variant 2: Trap-op, trap-af met het reëel uitgavenkader van het Rijk

In het regeerakkoord van het nieuwe kabinet zal voor de komende vier jaar een nieuw reëel uitgavenkader worden vastgesteld. In principe vallen alle uitgaven van de Rijksbegroting onder dit uitgavenplafond. Het kabinet hanteert het kader als de eigen ijkgraad. Overschrijdingen die mogelijk optreden moeten gecompenseerd worden en nieuw beleid is alleen mogelijk indien dit past onder het kader. Bestuurlijk is voor het kabinet het eigen uitgavenkader de belangrijkste graad in het budgettaire beleid. In bijlage 3 wordt weergegeven hoe de geraamde uitgavenkaders zich verhouden tot de gerealiseerde uitgaven. Er vindt alleen correctie plaats voor de loon- en prijsontwikkeling via de prijs nationale bestedingen. In reële termen zijn de uitgaven dus gefixeerd voor 4 jaar. In deze variant wordt dus aan de norm voor de rijksuitgaven gekoppeld en niet aan de feitelijke uitgaven. Jaarlijkse herrekening vindt dus niet plaats, behalve voor de inflatieontwikkeling. Voor de accresontwikkeling wordt een meerjarige afspraak gemaakt waarbij er alleen bijstellingen voor loon- en prijsontwikkeling plaatsvinden. Uitgangspunt is het hanteren van de index prijs nationale bestedingen (pNB), omdat die ook binnen de Rijksbegroting wordt gebruikt. Ieder jaar bij Voorjaarsnota wordt de loon- en prijsontwikkeling geactualiseerd op basis

van de CEP-raming. De raming voor het begrotingsjaar (jaar t) wordt daarna niet meer herzien. Belangrijk element bij de rijksoverheid om te kiezen voor de pNB is dat dit een actuele maatstaf is voor de algemene inflatie. Afwijkingen in de algemene inflatie worden wel gehonoreerd maar niet van de sectorspecifieke prijsontwikkeling.

**Box: Toepassing prijsindex Nationale Bestedingen en uitgavenkaders Rijk**

Bij aanvang van de kabinetsperiode vindt vaststelling plaats van de reële uitgavenkaders van de Rijksbegroting voor de gehele regeerperiode. Dit gaat als volgt in zijn werk. Allereerst wordt de totale meerjarige uitgavenraming vastgesteld. Deze raming bevat alle uitgaven inclusief een inschatting van de loon en prijsontwikkeling. Vervolgens worden deze nominale uitgaven gedeïflecteerd met de pNB uit de MLT-raming om het reële uitgavenniveau te bepalen. Dit niveau is het reële uitgavenkader voor de komende kabinetsperiode dat daarmee helemaal vaststaat. Na aanvang van de Kabinetsperiode worden de kaders jaarlijks op basis van de actuele pNB-raming gecorrigeerd om tot het nominale uitgavenkader te komen.

Schommelingen in het accres zijn daarmee beperkt tot de bijstellingen in verband met hogere of lagere inflatie. Deze variant biedt daarmee zekerheid voor gemeenten en provincies voor de gehele kabinetsperiode omdat er geen nacalculatie plaatsvindt op basis van gerealiseerde uitgaven van het Rijk maar aan een vierjarig kader wordt gekoppeld. De methode is daarmee transparant en controleerbaar en kent lage transactiekosten. De bestuurlijke afstemming kan wat de normering betreft beperkt blijven tot éénmaal per jaar, in het voorjaar. Het FOG kan daarbij blijven dienen als het instrument dat de macro financiële ontwikkeling monitort. De evenredigheid van deze variant ligt in een evenredige reële ontwikkeling van de fondsen en het uitgavenkader voor de Rijksbegroting. Belangrijk voordeel van deze methode is gelegen in de meerjarige stabiliteit van de afspraak tussen Rijk en decentrale overheden.

*Optioneel: behoedzaamheidsreserve en extra bijstellingsmoment in najaar*

Voor alle varianten geldt overigens dat er overwogen kan worden om de accresraming één keer per jaar in de meicirculaire bekend te maken en in het lopende jaar niet meer bij stellen. Hierdoor worden schommelingen in de accresramingen aanzienlijk verminderd. Verrekening van het geraamde accres met de realisatiecijfers vindt onveranderd in maart (alleen bij variant 1) en mei plaats. Om de stabiliteit van de uitkering uit het gemeente- en provinciefonds te vergroten kan overwogen worden om een behoedzaamheidsreserve van bijvoorbeeld 100 mln. in te bouwen. Wanneer de accresontwikkeling wordt gekoppeld aan het uitgavenkader ligt een behoedzaamheidsreserve minder voor de hand; de reële ontwikkeling van de accessen staat tenslotte vast voor de gehele kabinetsperiode en er vindt geen nacalculatie plaats in t+1.

*Onderbouwing uitgaven ngru en Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng)*

Variant I en II volgen beide de trap op, trap af systematiek. Het verschil tussen de varianten zit in de uitgaven die onder de ngru en het uitgavenkader van het Rijk vallen. In tabel 8 wordt inzichtelijk gemaakt hoe deze uitgaven zich tot elkaar verhouden. Een gespecificeerde onderbouwing van de ngru en de uitgaven die vallen onder RBG-eng is terug te vinden in bijlage 2 (tabel 2.1 en 2.3). In bijlage 2 (tabel 2.2) wordt tevens aangegeven waaruit de correcties zijn opgebouwd die worden doorgevoerd op de netto uitgaven Rijksbegroting om te komen tot de ngru.

Tabel 8: Verhouding uitgaven RBG-eng - ngru

<b>Tabel 1: Berekening netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU)</b>	<b>2010</b>
<b>Netto uitgaven rijksbegroting</b>	
1. Uitgaven RBG-eng (netto; stand MN plus mutaties) (inclusief handgas)	112.048
2. Uitgaven SZA (begrotingsgefinancierd) (netto; stand MN plus mutaties)	11.564
3. Uitgaven BKZ (begrotingsgefinancierd) (netto; stand MN plus mutaties)	2.879
4. Niet-relevante rijksuitgaven (netto; stand MN plus mutaties; excl. aflossing schuld en uitgifte munten)	41.363
<b>5. Netto uitgaven rijksbegroting conform opstelling Miljoenennota (= 1+2+3+4)</b>	<b>167.855</b>
<b>Correcties</b>	
6. Wél relevant voor uitgavenkaders, niet relevant voor GPF	-38.624
7. Niet relevant voor uitgavenkaders, niet relevant voor GPF	-29.863
8. Overige correcties (op basis van bestuurlijke afspraken o.i.d.)	0
<b>9. Totaal correcties (Zie tabel 2.2 in Bijlage 2)</b>	<b>-68.487</b>
<b>10. Netto gecorrigeerde rijksuitgaven (=5+9) (zie tabel 2.1 in Bijlage 2)</b>	<b>99.369</b>

#### 5.4 Relatie tot overige relevante ontwikkelingen: taakdecentralisatie en efficiencykorting

Alle varianten van de vorige paragrafen kennen een relatie tussen de uitgavenontwikkeling bij het Rijk en de ontwikkeling van het fonds. Als gevolg hiervan kan een efficiencykorting op de Rijksbegroting deels indirect ook neerslaan op de fondsen. Dit kan een aanvullend of dubbel effect hebben als er ook (al) een directe korting bij de decentrale overheden wordt neergelegd. Daarnaast is ook denkbaar dat een deel van de efficiencykorting wordt ingevuld met het decentraliseren van taken naar de decentrale overheden. Het is van belang de keuze voor een normeringssystematiek in samenhang te bezien met een eventuele efficiencykorting om cumulatie te voorkomen.

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 4 is het voorstelbaar dat er in de volgende kabinetsperiode aanzienlijke decentralisatie zal plaatsvinden. Gemeenten en provincies lopen door taakverbreding (potentieel verdubbeling van de fondsen) aanzienlijke budgettaire risico's en mogelijk sluit de normering dan niet meer aan bij de uitgavenontwikkeling van gemeenten en provincies. Om aansluiting te vinden bij nieuwe kostenontwikkeling kan overwogen worden om te kiezen voor een kostenoriëntatie en bijbehorende indexering.

### 5.5 *Uitwerking van de varianten in scenario's: 2012-2015*

Om inzicht te krijgen in hoe de accessen zich de komende kabinetsperiode gaan ontwikkelen onder de verschillende varianten genoemd in paragraaf 5.3, is in figuur 6 een tweetal scenario's uitgewerkt: *voortzetting van de huidige systematiek met aanpassingen* en de variant *ontwikkeling uitgavenkader*.

#### *Raming op basis van de middenlange termijn uitgangspunten*

Alvorens de varianten toe te lichten komt eerst de raming op basis van de uitgangspunten van het CPB aan bod. De bovenste gestreepte lijn in de grafiek is de nominale ontwikkeling zoals die volgt uit de ramingen van het CPB. Uitgangspunt van de raming is ongewijzigd beleid. Er is sprake van een forse nominale ontwikkeling, vooral door de contractloon stijging. Weliswaar is er sprake van een lager EMU-tekort in 2015 dan in 2010, het EMU-tekort bedraagt dan nog altijd -3%. Dit is een weinig realistisch scenario, want het veronderstelt dat er geen ingrepen in de overheidsuitgaven zullen worden genomen. Ook blijft Nederland hiermee in de gevarezone ten aanzien van het maximale toegestane tekort van -3% bbp. Alle verkiezingsprogramma's kondigen maatregelen aan om het EMU-tekort vorder terug te brengen.

#### *Huidige systematiek (zwarte lijn)*

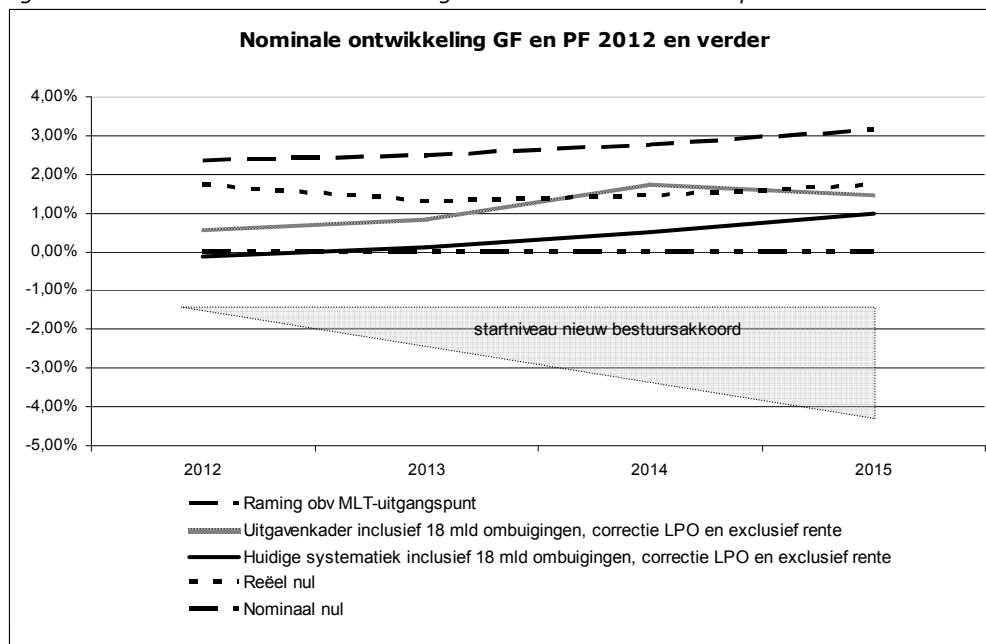
Uitgangspunt van dit scenario is de beleidsarme raming op basis van de macrogegevens van het CPB van de economische verkenningen 2011-2015. In lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt een ombuigingspakket van € 18 mrd. verondersteld en toegevoegd. Aanname hierbij is dat de helft van de bezuinigingen gevolgen hebben voor de ngru. Daarnaast is de rente niet opgenomen in het mandje van ngru in verband met het asymmetrische effect van rente meevallerformule zoals toegelicht in paragraaf 4.3.1). Tevens is verondersteld dat als gevolg van de bezuinigingen de loonontwikkeling van het Rijk lager komt te liggen. Dit effect komt voort uit de ontwikkeling dat ombuigingen de collectieve uitgaven verminderen en daarmee de binnenlandse vraag. Een lagere binnenlandse vraag leidt tot minder productie en een oplopende werkloosheid die er voor zorgen dat inflatie en contractloonstijgingen in de marktsector lager uitkomen en daarmee dus ook de loonontwikkeling bij het Rijk. De ontwikkeling van de zwarte lijn is nominaal licht positief en bevindt zich binnen de bandbreedte reëel nul – nominaal nul.

#### *Variant uitgaven onder het kader (grijze lijn)*

Bij de uitgavenkadervariant vindt alleen aanpassing plaats naar aanleiding van wijzigingen in de inflatieontwikkeling, hier is sprake van een meerjarige afspraak over de reële ontwikkeling. De veronderstellingen ten aanzien van de beleidsarme raming als basis, de bezuinigingen uit de SBR, het uitnemen van de rente en de veronderstelling over de loonontwikkeling zijn identiek uit het scenario *huidige systematiek*. De grijze lijn geeft de ontwikkeling weer van de variant *uitgavenkader* en kent een positieve ontwikkeling. Aan het einde van de kabinetsperiode is er sprake van een licht neergaande trend. Een groot deel van de ontwikkeling valt uiteindelijk binnen het reëel/nominaal nul scenario. Ook voor dit scenario geldt uiteindelijk dat er sprake is van een negatieve reële ontwikkeling.

In figuur 6 wordt weergegeven hoe de nominale accessen bij bovenstaande varianten zich naar verwachting ontwikkelen over de periode 2012-2015.

Figuur 6: De nominale accresontwikkeling van het GF en PF voor de periode 2012-2015



#### Startniveau nieuw bestuursakkoord

Zoals eerder aangegeven is in bijna alle verkiezingsprogramma's een korting op beide fondsen opgenomen. In de grafiek is deze korting aangeduid als *startniveau nieuw bestuursakkoord* omdat de verwachting is dat bij bestuursakkoord hierover meer duidelijkheid zal bestaan. In de grafiek is de korting als oplopend weergegeven omdat het onwaarschijnlijk is dat deze in de volle omvang vanaf het begin van de kabinetsperiode zal worden ingevoerd. Overigens staat het grijze vlak/efficiency los van de analyse zoals die is gemaakt in paragraaf 4.2.2 over de Aanvullende Afspraken voorjaar 2009.

Daarnaast is in de grafiek het scenario 'reëel nul' en 'nominaal nul' opgenomen (grijze respectievelijk zwarte stippellijn).

Reden waarom deze bandbreedte wordt weergegeven is omdat gemeenten en provincies gedurende de periode van onzekerheid over accressen – mede op advies van de fondsbeheerder – geraamd hebben binnen deze bandbreedte. De scenario's zijn berekend op basis van ongewijzigd beleid en zijn allen nominale percentages. De verwachte bezuinigingen die een nieuw kabinet gaat doorvoeren zijn hierin niet opgenomen (zie onder startniveau nieuw bestuursakkoord).

De reële nullijn is in feite niets anders dan de omvang van het fonds inclusief een jaarlijkse inflatiecorrectie en had dus ook *inflatiecorrectie* kunnen heten. Bij nominaal nul is er geen sprake van inflatiecorrectie, het fonds blijft hier gelijk in omvang. In reële termen is er dan sprake van een krimp.

#### 5.6 Kostenoriëntatie en indexering

In hoofdstuk 4 is reeds gesteld dat omvangrijke taakdecentralisatie – afhankelijk van de keuze voor een financieel arrangement – kan leiden tot een aanzienlijke verhoging van de algemene uitkering. Een verhoging (stel een verdubbeling) leidt tot grotere financiële risico's voor Rijk en decentrale overheden indien de ontwikkeling van de algemene uitkering louter gebaseerd is op evenredigheid en geen inhoudelijke onderbouwing op basis van kostenontwikkeling kent. Bovendien is eerder gesteld dat een korting naar analogie van de werkgroep openbaar bestuur in samenhang moet worden bezien met de keuze voor een normeringssystematiek.

Met het oog op verdergaande decentralisatie en een uitname naar analogie van de werkgroep openbaar bestuur is een alternatieve methode voor normering mogelijk. Een benadering is denkbaar waarbij per taak of functie/categorie van gemeenten en provincies een normatieve uitspraak wordt gedaan over de hoogte van de te financieren kosten per taak. Dit vergt onderzoek naar de kosten van gemeenten en provincies en is afhankelijk van de beschikbaarheid van passende indexcijfers bij deze kosten waarbij gekozen kan worden voor een grove of meer gedetailleerde benadering.

Op dit moment wordt een groot aantal verdiepingsonderzoeken naar clusters uit het gemeentefonds voorbereid. Deze onderzoeken moeten leiden tot meer duidelijkheid over de kosten van gemeenten in deze clusters en passende indexcijfers voor deze wijze van normering. De afronding van deze onderzoeken is niet eerder voorzien dan voorjaar 2011. Indien een nieuw kabinet kiest voor een uitname naar analogie van de heroverweging openbaar bestuur kan in aanloop naar de uitkomsten van deze onderzoeken aangesloten worden bij de loon- en prijsbijstelling van het Rijk.

Deze alternatieve methode scoort weliswaar lager op het criterium evenredigheid, maar sluit aan bij de kosten van gemeenten waardoor het goed scoort op adequate financiële compensatie. Bovendien komt deze methode de controleerbaarheid, voorspelbaarheid en stabiliteit ten goede. Nadeel zou kunnen zijn dat de keuze voor indexcijfers tot veel discussie zal leiden en hogere transactiekosten met zich meebrengt.

#### *5.7 Risicoanalyse: een samenloop van omstandigheden*

Voor het nieuwe Kabinet ligt een forse budgettaire opgave. Ook gemeenten en provincies zullen ieder hun aandeel hierin hebben, of het nu trap af is of een efficiencykorting. Tegelijkertijd kan het ook nog zo zijn dat gemeenten en provincies geconfronteerd worden met taakuitbreidingen. Het is van belang om deze samenloop te bezien. In de eerste plaats ten aanzien van de normering of deze nog financieel adequaat is en of de normering aanpassing behoeft. Daarnaast is ook een brede focus op de financiën van decentrale overheden van belang. Zijn er belemmeringen of beperkingen in de bestedingsvrijheid? In dit licht dient ook bekeken te worden in hoeverre een korting op de specifieke uitkeringen tot een cumulatie aan kortingen bij gemeenten en provincies leidt.

## 6 Capita selecta

### *Capita selecta A: EMU saldo lokale overheid*

Naast de EMU-saldi van het Rijk en de sociale fondsen maakt ook het EMU-saldo van de medeoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen) onderdeel uit van het EMU-saldo van de collectieve sector. De medeoverheden hebben in tegenstelling tot het Rijk een baten-lastenadministratie. De medeoverheden sturen dus niet op een sluitende begroting op kas- of transactiebasis. Voor investeringen (de kapitaaldienst) mogen de medeoverheden lenen of hun reserves aanwenden. Hierdoor kan een forse belasting van het EMU-saldo ontstaan, terwijl de begroting in baten-lastentermen wel een sluitend beeld laten zien. Om gedurende het jaar een betere raming van het EMU-saldo van de decentrale overheden te kunnen maken (en eventueel te kunnen bijsturen) is een jaarlijkse EMU-enquête in het leven geroepen.

De EMU-enquête wordt aan het einde van ieder jaar in opdracht van het ministerie van Financiën uitgevoerd door het CBS. De enquête is bedoeld om inzicht te geven in het EMU-saldo van het lopende jaar en de twee daarop volgende jaren. Het CBS verzoekt gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen een vragenformulier in te vullen. De waterschappen worden afzonderlijk benaderd. De vraag is of de uitkomsten van deze enquête inderdaad meer inzicht geven omtrent de ontwikkeling van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Hiertoe zijn de voorspellingen uit de enquêtes vergeleken met de uiteindelijke realisaties (zie tabel 9)

Tabel 9: Voorspelkracht enquête EMU-saldo decentrale overheden

(x 1 mln.)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enquête 2006	-4.221	-3.221	-1.760				
Enquête 2007		-4.803	-3.817	-2.241			
Enquête 2008			-4.648	-3.865	-1.719		
Enquête 2009				-4.769	-3.375	-2.164	
Enquête 2010					-4.214	-4.707	-2.306
<b>Realisatie*</b>	<b>-930</b>	<b>-500</b>	<b>-943</b>	<b>-3.088</b>	<b>-3.409</b>		

\* Exclusief waterschappen, die niet meelopen in de enquête

Gesteld kan worden dat de voorspelkracht van de EMU- enquête tot nu toe laag is. De uitkomsten van de enquête geven geen plausibele voorspelling van het EMU saldo van decentrale overheden. Dit probleem wordt overigens ook door het CBS erkend. Mogelijke verklaringen voor de grote verschillen tussen de enquête uitkomsten en de realisaties zijn:

- Het CBS heeft weinig controlemiddelen om de kwaliteit van de aangeleverde gegevens te toetsen;
- In sommige gevallen is er sprake van non-respons;
- Gemeenten ramen opbrengsten zeer behoedzaam. Met name bij de financiële transacties (grondverkoop) leidt deze behoedzaamheid tot grote verschillen tussen begroting en realisatie;
- De deelnemers krijgen geen terugkoppeling uit de enquête. Daardoor staat de enquête mogelijk ver van hun bed;
- Tot voor medio 2008 werd er weinig aandacht (meer) geschonken aan het EMU-saldo van de medeoverheden.
- vertraging bij de uitvoering van investeringen die niet in de raming worden verwerkt.

In de loop van 2009 zijn in overleg met VNG, IPO, BZK, V&W en de Unie van Waterschappen bestuurlijke afspraken gemaakt over verbetering van de informatievoorziening. Daarbij is ook een sanctiemechanisme afgesproken.

Allereerst kan de algemene uitkering worden opgeschort als de medeoverheden de benodigde informatie niet aanleveren. Daarnaast kan een eventuele sanctie uit Brussel worden doorberekend aan de medeoverheden wanneer zij hun eigen maximale aandeel in het EMU-saldo overschrijden. Een van de verbeterpunten is dat de medeoverheden de uitkomsten van de begrotingsenquête teruggekoppeld zullen krijgen. Deze afspraken zijn gemaakt omdat het belang van het EMU-saldo, zeker in de huidige budgettaire omstandigheden, is toegenomen. Het verdient ook de aanbeveling om de bestuurlijke afspraken vast te leggen in wet- en regelgeving.

### *Capita selecta B: Wmo als onderdeel van het gemeentefonds*

Het kabinet onderzoekt de mogelijkheid om de Wmo-middelen, die via een integratie-uitkering over gemeenten verdeeld worden, over te hevelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds. Over de voorwaarden heeft reeds overleg plaatsgevonden tussen de VNG en VWS, maar is nog geen overeenstemming bereikt. In een bestuurlijk overleg op 9 juli komt dit onderwerp opnieuw aan de orde.

### *Huidige situatie*

Op dit moment voeren gemeenten de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uit. Deze is in 2007 ontstaan uit o.a. een samenvoeging van de Wet voorzieningen gehandicapten (o.a. vervoer & woningaanpassingen) en de welzijnswet (o.a. maatschappelijke dienstverlening & kinder- en ouderenopvang) en een overheveling van de huishoudelijke verzorging vanuit de AWBZ. De Wmo formuleert de taken van de gemeenten op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

De financiering van de Wmo bestaat uit meerdere componenten. De welzijns- en Wvg-middelen maken bijvoorbeeld onderdeel uit van de algemene uitkering in het gemeentefonds, cluster maatschappelijke zorg en welzijn. Voor de middelen voor huishoudelijke verzorging (HV) en enkele kleinere WMO-onderdelen is in 2007 een 20 jaar durende integratie-uitkering in het leven geroepen. In alle gevallen betreft het niet-geormerkte en dus vrij besteedbare middelen. Gemeenten worden voor HV gebudgetteerd op basis van gerealiseerde uitgaven. De middelen van de integratie-uitkering worden via een apart verdeelmodel d.m.v. "objectieve criteria" verdeeld over de gemeenten.

De budgetten voor het cluster maatschappelijke zorg en welzijn vallen onder de reguliere normeringssystematiek van het gemeentefonds ("trap op, trap af"). Voor de vaststelling en de prijsindexatie van het HV-budget (ook wel het "macrobudget"), zijn aparte afspraken gemaakt. VWS draagt daarvoor de budgettaire verantwoordelijkheid. Het HV-budget voor het jaar t+1 is gebaseerd op de werkelijk gerealiseerde uitgaven in het jaar t-1. Deze gerealiseerde uitgaven worden zowel op basis van de volume- als de prijscomponent geïndexeerd. De indexering van de volumecomponent (reële indexering) is gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal thuiswonende 75-plussers. De prijscomponent (nominale indexering) is gebaseerd op de arbeidskostenindex voor overheids personeel en op de prijsindex voor consumptieve bestedingen van huishoudens. De reden dat bij de integratie-uitkering destijds is gekozen voor een afzonderlijke indexeringmethode is dat zowel Rijk als VNG vreesde dat de reguliere normeringssystematiek onvoldoende rekening zou houden met de kosten voor vergrijzing. Inmiddels blijkt echter uit onderzoek van het SCP dat de gebruikte reële indexering betrekkelijk ruim is<sup>7</sup>.

### *Overheveling*

Er bestaat een breed gevoel dat het huidige zogenaamde financiële arrangement voor HV niet optimaal is. Het schot binnen de Wmo levert een perverse prikkel voor gemeenten op. Financieel gezien is het voor gemeenten namelijk aantrekkelijker om individuele zorg te financieren uit de integratie-uitkering dan (goedkopere) collectieve zorgarrangementen aan te bieden uit de algemene uitkering. De uitgaven uit de integratie-uitkering vormen immers de basis voor het budget van het volgend jaar. De wijze van vaststelling van het Wmo-budget voor het komend jaar veroorzaakt bovendien bestuurlijke drukte. Het Wmo-budget voor het jaar t+1 is gebaseerd op de realisatie van jaar t-1. Bij de voorjaarsbesluitvorming over jaar t+1 (voorjaar t) zijn er echter alleen voorlopige realisatiecijfers over t-1 beschikbaar. Het SCP maakt dan een voorlopig bindend advies voor t+1. Nadat gemeenten hun begrotingsvoorbereiding voor t+1 bijna afgerond hebben, verschijnt in de herfst van jaar t de definitieve SCP-berekening

<sup>7</sup> SCP – Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp voor 2010, blz. 14

voor t+1. Dit noodzaakt twee keer per jaar tot afstemming tussen VNG, VWS en de fondsbeheerders. Laatstgenoemden zijn immers formeel verantwoordelijk voor de omvang van het Gf, inclusief de decentralisatie- en integratie-uitkeringen.

Het Rijk wil tot een herziening van het huidig financieel arrangement Wmo komen. In de kern wordt de – al vanaf het begin van de Wmo – beoogde herziening een jaar eerder geëffectueerd. Concreet betekent dit:

- Beëindigen van de integratie-uitkering en de middelen voor huishoudelijke hulp toevoegen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Hierdoor ontstaat één cluster.
- De indexatie (loon- en prijsbijstelling en extramuraal 75-plus) uit hoofde van de integratie-uitkering vervalt. De nominale bijstelling van de prijs- en volume-ontwikkeling is hierin eveneens opgenomen. Het cluster maatschappelijke zorg en welzijn wordt onderdeel van het gemeentefonds en de ontwikkeling wordt berekend volgens de dan geldende systematiek.
- Dit betekent voorts dat de HV-uitgaven geen onderdeel meer uitmaken van het BKZ.

#### *Normeringssystematiek*

Nadat is besloten dat de middelen van de integratie-uitkering worden overgeheveld naar de algemene uitkering en bepaald is welke omvang de overheveling dient te hebben, komt de vraag aan de orde hoe het nieuwe budget voor het cluster maatschappelijke zorg en welzijn zich verder kan ontwikkelen. Aangezien de systematiek van het macrobudget HV (reële- en prijsindexatie) en budgettaire bijstellingen van VWS niet meer van toepassing zijn, moet de vraag worden gesteld of de gebruikelijke systematiek binnen het gemeentefonds adequaat is om ruimte te bieden voor de ontwikkeling (van de uitgaven) van de clusters i.c. maatschappelijke zorg en welzijn.

In de evaluatie normeringssystematiek worden twee varianten uitgewerkt om de omvang van het gemeente- en provinciefonds te bepalen, te weten:

- Voortzetting van de huidige normeringssystematiek met enige aanpassingen,
- Normering o.b.v. kostenontwikkeling.

De werkgroep heeft gekeken naar de gevolgen voor de normering van het opgaan van de integratie-uitkering voor huishoudelijke verzorging in de algemene uitkering. Indien wordt gekozen voor voortzetting van de huidige normeringssystematiek met aanpassingen ligt een uitzonderingspositie voor de WMO niet voor de hand. De huidige normering van het GF/PF is niet gekoppeld aan de feitelijke ontwikkeling van kosten, maar volgt uit de invulling van het normatieve begrip "evenredigheid" tussen Rijk en decentrale overheden. Ook andere uitgaven die een afwijkende ontwikkeling kennen worden binnen deze systematiek niet afzonderlijk behandeld. In het POR wordt jaarlijks wel de kostenontwikkeling gemonitord. Indien hier afwijkingen worden geconstateerd dan kan dit leiden tot een aanpassing van de verdeelmaatstaven.

Indien gekozen wordt voor een normering volgens de kostenbenadering, zal de ontwikkeling van de kosten voor huishoudelijke verzorging (WMO) onderdeel uitmaken van het nadere onderzoek naar een juiste indexatiemethode die aansluit bij de kosten die gemeenten binnen het cluster maatschappelijke zorg en welzijn maken.

## **Bijlage 1 Historische ontwikkeling normeringssystematiek**

### *1 Inleiding*

In de vorige hoofdstukken is gekeken naar ervaringen met de normeringssystematiek gedurende de afgelopen kabinetsperiode. In deze bijlage wordt de normeringssystematiek in een breder perspectief geplaatst. De normeringssystematiek is immers geen op zich zelf staand gegeven. Zij maakt onderdeel uit van een groter geheel: de financiële verhouding tussen rijk en medeoverheden. Deze volgt op haar beurt weer uit de bestuurlijke verhouding tussen de verschillende overheidslagen. Beiden worden in deze paragraaf kort beschreven alsmede de plaats van de normeringssystematiek in dit geheel. In het licht van dit voornemen is het goed om eerst aan te geven wat precies wordt bedoeld met het begrip normeringssystematiek.

### **Box: Normeringssystematiek**

Jaarlijks ontvangen gemeenten en provincies naast de inkomsten uit lokale belastingen en specifieke uitkeringen een algemene uitkering uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds. De uitgaven die met deze algemene middelen worden bekostigd zijn niet constant. Zij ontwikkelen zich onder invloed van prijsstijgingen en van maatschappelijke en politieke omstandigheden. Daarom is een regelmatige bijstelling van de fondsen noodzakelijk. Omdat de gemeenten en provincies niet direct deelnemen aan het proces van de Rijksbegroting is het noodzakelijk over de ontwikkeling bestuurlijke afspraken te maken. Deze afspraken noemen we de normeringssystematiek.

### *2 Bestuurlijke verhouding*

De financiële verhouding is een uitwerking van de bestuurlijke verhouding: de politieke/juridische verhouding tussen de verschillende bestuurslagen. Deze is het resultaat van een proces dat zich geleidelijk in de loop der tijd heeft ontwikkeld en waarbij culturele, fysieke en sociale omstandigheden een rol hebben gespeeld en nog steeds spelen.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat betekent dat de rijksoverheid op grond van wetgeving de decentrale overheden beleidsmatig kan sturen, maar niet dat deze als bestuursorganen hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de centrale overheid. Gemeenten en provincies zijn eigenstandige, democratisch gekozen bestuursorganen met een zogenaamde open huishouding. Zij bepalen zelf welke verantwoordelijkheden zij op zich nemen, maar wel binnen de grenzen die hieraan wettelijk worden gesteld. Verantwoordelijkheden kunnen bij een andere overheidslaag zijn belegd, er kunnen wettelijke kaders worden gesteld, en het Rijk kan concrete verantwoordelijkheden bij de decentrale overheden neerleggen. In het laatste geval worden taken zogenaamd in medebewind uitgevoerd. Op deze wijze wordt de autonomie van de decentrale overheden dus ingeperkt. Gesteld kan worden dat de sterke neiging tot gelijkheidsdenken door de Staten Generaal in Nederland in de loop van de 20<sup>e</sup> eeuw heeft geleid en nog steeds leidt tot voorzichtigheid waar het gaat om verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau. Dit verklaart waarom gemeenten in Nederland weliswaar relatief veel verantwoordelijkheden hebben maar het decentrale belastinggebied daarentegen relatief klein is.

### *3 Financiële verhouding en de plaats van de normeringssystematiek daarin*

De uitgangspunten bij de financiële verhouding en toepassing daarvan bepalen de omvang van de middelen waarover gemeenten en provincies kunnen beschikken. Communis opinio is dat deze middelen in verhouding moeten staan tot de kosten die door de medeoverheden worden gemaakt bij de invulling van hun verantwoordelijkheden. Echter, nergens ligt vast wat precies de uitgangspunten of

criteria zijn waar de wetgever bij de invulling van art. 132:6 Gw<sup>8</sup> aan moet voldoen.

De gedeelde basisnotie is dat deze eerlijk moet zijn: de drie overheidslagen moeten een eerlijk aandeel in de rijkdom van Nederland hebben. Dat eerlijkheidsgevoel vindt dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen en dat voor exogeen veroorzaakte kosten gecompenseerd behoort te worden. Dus solidariteit tussen alsook binnen de (decentrale) overheidslagen. Omdat het Rijk (als wetgever) eerlijk moet verdelen, moet het uitspraken doen over een eerlijke verdeling van de "rijkdom" van Nederland en over een eerlijke verdeling van de "kosten" van overheidslagen. Het gevolg is dat daarmee een uitspraak gedaan wordt over de kosten en uitgaven die met autonoom uitgevoerde verantwoordelijkheden verbonden zijn. De concrete toepassing van de gedachte "meedelen in de rijkdom" op de gemeentefondsontwikkeling komt terug in paragraaf 4.

#### 4 *Ontwikkeling normeringssystematiek*

Een interessant en toepasselijk startpunt voor een overzicht van de ontwikkeling van de normeringssystematiek vormen de vroege jaren '80. Een periode waarin Nederland in een diepe recessie verkeert leidt tot heroverwegingen en bezuinigingen. In de ogen van de VNG en de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) worden gemeenten hierbij onevenredig zwaar aangeslagen. Het kabinet beargumenteert echter dat de helft van de voorgestelde bezuiniging door de decentrale overheden gecompenseerd kan worden door de tarieven van (een aantal van) hun voorzieningen te verhogen tot een kostendekkend(er) niveau. Met deze zogenaamde profijtkortingen beoogt het Rijk tevens een rem te zetten op de veronderstelde overconsumptie van deze diensten. Het felle debat over de profijtkortingen versterkt het belang van het formuleren van nieuwe regels voor het omgaan met de financiële verhouding. In 1984 wordt hiertoe een aanzet gegeven in de kabinetsnota "Aandeel lagere overheden in ombuigingstaakstellingen", beter bekend onder de naam evenredigheidsnota. Het uitgangspunt in deze nota is dat de gemeenten en provincies in evenredigheid meedelen in de ombuigingen op de rijksbegroting. De aanbevelingen uit de evenredigheidsnota worden verder uitgewerkt en worden opgenomen in de tussen Rijk en decentrale overheden separaat afgesloten bestuursakkoorden van 1987. In deze bestuursakkoorden is behalve het meedelen in ombuigingen ook opgenomen dat de gemeenten en provincies meedelen in beleidsintensivering op de rijksbegroting. Een derde belangrijk aspect is dat de uitwerking van de systematiek, zowel van de mate van evenredigheid alsook de redelijkheid daarvan, bestuurlijk wordt getoetst.

Tot 1995 delen het gemeente- en provinciefonds alleen in beleidsmatige ontwikkelingen van de rijksbegroting mee. Daarnaast worden de fondsen gecompenseerd voor loon- en prijsontwikkeling en voor volumeontwikkeling. Dit volumeaccres is jaarlijks 1 procent<sup>9</sup>. De koppeling aan de beleidsmatige ontwikkeling van de rijksbegroting leidt tot voortdurende discussies over de vraag welke mutaties relevant zijn voor de fondsen en welke niet. Dit leidt tot veel bestuurlijke onrust.

Sinds 1990 wordt er gewerkt aan een systematiek die de mutaties van het gemeente- en provinciefonds koppelt aan een objectieve norm. Dit mondt uiteindelijk uit in een rapport van de Studiegroep normering gemeentefonds en provinciefonds uit maart 1994. Hierin wordt een aantal varianten gepresenteerd. In het bestuurlijk overleg in september 1994 wordt uiteindelijk gekozen voor de variant koppeling van de fondsen aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De nieuwe methode geldt vanaf begrotingsjaar 1995. Hoewel daarna nog enkele kleine aanpassingen hebben plaatsgevonden (bijvoorbeeld de introductie van de behoedzaamheidsreserve in 1997) is de systematiek sinds 1995 ongewijzigd

<sup>8</sup> "De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk."

<sup>9</sup> Voor een uitgebreidere technische beschrijving van de situatie van vóór 1995, zie het eindrapport van de werkgroep evaluatie normeringssystematiek uit oktober 2001 (blz. 2).

voortgezet tot voorjaar 2009. De evaluaties uit 2001 en 2006 hebben alleen tot beperkte (technische) aanpassingen van de systematiek geleid. Bij het buiten werking stellen in 2009 is de intentie uitgesproken om terug te keren naar de trapsystematiek tenzij voorliggende evaluatie anders uitwijst.

## Bijlage 2 Opbouwtabellen netto gecorrigeerde rijksuitgaven en Rijksbegroting in enge zin

Tabel 2.1: Opbouw netto gecorrigeerde rijksuitgaven

<b>Netto gecorrigeerde rijksuitgaven</b>	<b>2010</b>
Rentelasten IX-A	9.826
Loon- en prijsbijstelling (lopend jaar reeds uitgedeeld aan departementen)	0 0
Sociale zekerheid (R+S) (excl. WWB en incl. LPO)	7.693
Onderwijs	33.236
BZK en Justitie	10.694
Defensie	7.563
V&W en Infrastructuur (netto)	9.277
EZ, LNV en VROM	5.045
Financiën (incl. winst DNB)	2.658
WWI	3.157
Jeugd en Gezin (incl. indexering)	6.438
Overig	3.782
<b>Totaal netto gecorrigeerde rijksuitgaven</b>	<b>99.369</b>

Tabel 2.2: Onderbouwing correcties GF/PF

<b>Berekening correcties</b>	<b>2010</b>
<b>Wél relevant voor uitgavenkaders, niet relevant voor GPPF</b>	
EU-afdrachten	-6.749
HGIS	-5.373
WWB	-4.218
GF/PF (excl. behoedzaamheidsreserve)	-18.255
Behoedzaamheidsreserve GF/PF	0
WMO en opleidingsfonds	-2.879
Schuldсанering Antillen	-1.150
<b>1. Totaal wél relevant voor uitgavenkaders, niet relevant voor GPPF</b>	<b>-38.624</b>
<b>Niet relevant voor uitgavenkaders, niet relevant voor GPPF</b>	
I. Niet-relevant voor kaders, niet relevant voor gpf (Post 4 in tabel 1)	-41.363
II. Niet-relevant voor uitgavenkader, wél relevant voor gpf	11.500
<i>Waarvan: Studieleningen en radiofrequenties</i>	1.591
<i>Waarvan: Rente 9A (in vorig kabinet kader-relevant)</i>	10.212
<i>Waarvan: Landbouweffingen</i>	-303
<b>2. Totaal niet relevant voor uitgavenkaders, niet relevant voor GPPF (=I+II)</b>	<b>-29.863</b>
<b>Overige correcties (op basis van bestuurlijke afspraken o.i.d.)</b>	
Correctie gassystematiek	0
Correctie omroepbijdrage	0
Beleidsreserve	0
Correctie overheveling BTW OV	0
<b>3. Totaal overige correcties</b>	<b>0</b>
<b>Totaal correcties GPPF (regel 9 in tabel 1) (=I+II+III)</b>	<b>-68.487</b>

Tabel 2.3: Onderbouwing uitgaven Rijksbegroting in enge zin

<b>Berekening uitgaven RBG-eng</b>	<b>2010</b>
1 De Koning	40
2A Staten-Generaal	137
2B Overige Hoge Colleges van Staat en Kabinetten	111
3 Algemene Zaken	73
4 Koninkrijksrelaties	642
5 Buitenlandse Zaken	10.683
6 Justitie	4.933
7 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	5.789
8 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33.309
9A Nationale Schuld (Transactiebasis)	-386
9B Financien	2.706
10 Defensie	7.950
11 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	864
18 Wonen, Wijken en Integratie	3.157
12 Verkeer en Waterstaat	8.925
13 Economische Zaken	2.141
14 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	2.309
15 Sociale Zaken en Werkgelegenheid	293
16 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	2.963
17 Jeugd en Gezin	6.438
50 Gemeentefonds	16.837
51 Provinciefonds	1.418
55 Infrastructuurfonds	372
60 Accres Gemeentefonds	0
61 Accres Provinciefonds	0
80 Prijsbijstelling	0
81 Arbeidsvoorwaarden	0
84 Indexering WSF	0
91 Nominale Bijstelling AKW	0
86 Algemeen	345
90 Consolidatie	0
Afrondingsverschillen	0
<b>Totaal netto uitgaven rijksbegroting</b>	<b>112.049</b>

### **Bijlage 3 Kadertoetsing bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR)**

In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de gerealiseerde kadertoetsingen. Hierin wordt weergegeven in hoeverre over- dan wel onderschrijdingen van de uitgaven binnen de kaders heeft plaatsgevonden.

*Tabel 3.1: Kadertoetsing bij FJR (min betekent onderschrijding; in € mld)*

FJR in jaar	RBG-eng	SZA	BKZ	Totaal
2009	-0,8	-0,5	1,7	0,4
2008	-0,1	-0,4	0,4	-0,1
2007	-1,1	-0,1	-0,4	-1,5
2006	-0,3	-0,9	0,9	-0,3
2005	-1,5	-0,9	0,6	-1,9
2004	-2,8	-1,3	1,4	-2,8
2003	0,1	-0,4	0,8	0,4

Onderscheid wordt gemaakt tussen het kader RBG-eng, SZA, BKZ en ten slotte een totaalweging. Over de periode 2003-2009 heeft op de totale collectieve uitgaven twee keer een overschrijding plaatsgevonden. Binnen het kader RBG-eng is alleen in 2003 het kader overschreden.

**Bijlage 4 Ledenlijst werkgroep evaluatie normeringssystematiek**

Voorzitter: Helmer Vossers, directeur begrotingszaken, ministerie van Financiën  
Gert-Jan Buitendijk, wnd DGBK

Leden: Gerard Boot (VNG)  
Ton Jacobs (VNG)  
Ronald Fredriksz (IPO)  
Vincent Kruithof (IPO)  
Michiel Sorber (ministerie van Financiën)

Secretaris: Björn Driessen (ministerie van BZK)  
Ilse van Ginkel (ministerie van Financiën)