

# **Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds**

**2015 – 2020**

Den Haag

Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds

September 2020

## Managementsamenvatting

- a. Voor u ligt het rapport van de zesde evaluatie waaraan ambtelijke vertegenwoordigers van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) samen hebben gewerkt. De evaluatie kan als input dienen voor de zestiende studiegroep begrotingsruimte en de studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen. Uiteindelijk is het aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden een oordeel te geven over de te hanteren normeringssystematiek.
- b. Het Gemeentefonds en Provinciefonds en hun ontwikkeling hebben een belangrijke plaats in de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Gemeenten en provincies ontvangen uit de fondsen een groot deel van hun inkomsten om hun taken te bekostigen. Goede financiële verhoudingen zijn belangrijk: maatschappelijke opgaven houden zich vaak niet aan bestuurlijke grenzen en dit vereist afstemming van beleid en middelen. Een heldere werking van de jaarlijkse indexering van de fondsen door de normeringssystematiek kan hieraan bijdragen.
- c. De jaarlijkse indexering van het Gemeentefonds en het Provinciefonds die voortvloeit uit de koppeling aan de rijksuitgaven wordt het accres genoemd. Tot 2018 was deze accresontwikkeling gekoppeld aan de ontwikkeling van de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk (de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, NGRU). Deze koppeling werd ook wel de 'smalle mand' genoemd. Vanaf 2018 is het accres gekoppeld aan de ontwikkeling van alle uitgaven onder het uitgavenplafond van het Rijk (de accresrelevante uitgaven, ARU). Onder deze nieuwe systematiek lopen ook de premiegefinancierde uitgaven aan sociale zekerheid en zorg mee in de accresontwikkeling. Deze systematiek wordt ook wel de 'brede mand' genoemd.
- d. Periodiek evalueren het Rijk, de VNG en het IPO de systematiek. Belangrijke ontwikkelingen sinds de vorige evaluatie zijn de wijzigingen in het gemeentelijke takenpakket door onder andere de decentralisaties in het sociaal domein en het wijzigen van de normeringssystematiek met ingang van de huidige kabinetsperiode.
- e. De evaluatie vindt plaats aan de hand van de volgende criteria: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, beheersbaarheid en inzichtelijkheid. Deze criteria zijn ook in voorgaande evaluaties gehanteerd. De evaluatie gaat in op de huidige normeringssystematiek, de uitwerking daarvan en mogelijke varianten voor de toekomst. Het is nadrukkelijk geen analyse van de taken en daarvoor benodigde middelen binnen de verschillende domeinen van gemeenten en provincies.
- f. In de huidige normeringssystematiek is evenredigheid het centrale begrip waaraan uitvoering gegeven wordt via de koppeling van de algemene uitkering van het Gemeente- en Provinciefonds aan de uitgaven van het Rijk, de zogeheten 'samen-trap-op, samen-trap-af' systematiek. Het gaat hierbij om een evenredige tred tussen de indexatie van de fondsen en de rijksuitgaven. Het betreft één integrale indexatie –het accres– voor zowel loon-, prijs- als volumeontwikkelingen. Evenredigheid zou ook op andere manieren geoperationaliseerd kunnen worden; het is de subjectieve vertaling van een rechtvaardige indexatie van de middelen in de fondsen. Daarmee is het een concept dat iedere kabinetsperiode nader wordt ingevuld via bestuurlijke afspraken.
- g. Bij de start van kabinet Rutte-III is overgestapt van de zogeheten "smalle accresmand" (NGRU) naar de "brede accresmand" (ARU). Ook is aan het begin van de kabinetsperiode de bekostiging van het sociaal domein vanuit de algemene uitkering ingezet, waarmee ook het sociaal domein geïndexeerd wordt via de accresystematiek. De overstap naar de brede mand heeft sindsdien niet ter discussie gestaan.
- h. Vanuit bestuurlijk oogpunt wordt op dit moment de stabiliteit van de accresystematiek als onvoldoende ervaren. Dit is in de afgelopen jaren gebleken uit verschillende brieven van gemeenten en provincies (in hun rol als toezichthouder), Kamervragen en moties. De discussie ging hierbij vooral over de verticale stabiliteit van de systematiek: de veranderingen met betrekking tot hetzelfde begrotingsjaar tussen de diverse ramingsmomenten.

- i. De overgang van de NGRU naar de ARU-systematiek aan het begin van de kabinetsperiode was mede ingegeven vanuit het idee dat deze systematiek een positief effect zou hebben op de stabiliteit van het accres. Dit komt onder andere omdat binnen de ARU-systematiek verschuivingen tussen de verschillende budgettaire deelplafonds niet langer effect hebben op de accresontwikkeling. In de afgelopen twee jaar is gebleken dat ook onder de ARU-systematiek –de brede koppeling aan de Rijkuitgaven– er aanzienlijke fluctuaties in het accres waren. Dit kwam onder andere door onderuitputting bij het Rijk, meevallers in de zorg en sociale zekerheid en substantiële schommelingen in de raming van de loon- en prijsontwikkeling.
- j. Een lager dan eerder geraamde loon- en prijsontwikkeling heeft in reële termen geen effect op de uitgaven van gemeenten en provincies, omdat hier ook voor hen lagere lonen en prijzen tegenover staan. Het is hierbij wel belangrijk op te merken dat de loon- en prijsontwikkelingen bij het Rijk niet gelijk hoeven te zijn aan de loon- en prijsontwikkelingen bij gemeenten en provincies, maar vaak wel eenzelfde trend volgen. Voor de geraamde volumeontwikkeling aan de gemeentelijke of provinciale uitgaven is deze koppeling minder evident.
- k. Het onderscheid tussen volume- en loonprijsontwikkeling kan door gemeenten en provincies niet altijd scherp worden gemaakt en ook accresmutaties als gevolg van loon- en prijsmutaties leiden tot discussie. Dit heeft mede te maken met de presentatie van het accres als een reeks waarin geen expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen loon-, prijs- en volumeontwikkelingen. In het verleden is hiervoor gekozen omdat een uitsplitsing van het accres een oormerkende werking kan hebben terwijl het accres vrij besteedbaar is.
- l. Actualiteit en stabiliteit zijn niet volledig met elkaar te verenigen: een systematiek waarvan de uitkomsten volledig actueel meebewegen met de rijksuitgaven is inherent minder stabiel dan een systematiek waarbij de actualiteit van de koppeling tussen de rijksuitgaven en het accres minder sterk is. In de recente jaren was de tegenstelling tussen actualiteit en stabiliteit duidelijk zichtbaar: in 2018 en 2019 zijn de geraamde rijksuitgaven sterk gestegen door de intensiveringen van het regeerkoord Rutte-III. Later daalden ze weer door meevallers, onderuitputting en lagere loon- en prijsbijstelling. De actuele doorvoering hiervan op het accres leidde vervolgens tot discussie over het gewenste niveau van stabiliteit in het accres. De discussie over stabiliteit is niet nieuw: ook de evaluaties uit 2015 en 2010 concludeerden dat de stabiliteit van de normeringssystematiek een belangrijk aandachtspunt is.
- m. Ondanks de inspanningen en informatievoorziening om de normeringssystematiek zo transparant mogelijk te maken, is het door de complexe berekening soms lastig voor derden om te reproduceren of en hoe bepaalde maatregelen van het Rijk doorwerken in de normeringssystematiek. De uitkomst van de normeringssystematiek is de optelsom van een veelheid aan mutaties en correcties binnen de ARU en de middelen in de fondsen. Derden proberen vaak de partiële effecten van mutaties op het accres te duiden. Dit leidt regelmatig tot verwarring: het accres is een optelsom van veel, vaak tegengestelde mutaties; de ene post binnen de ARU gaat omhoog en een andere juist naar beneden.
- n. In de afgelopen periode is er een toename geweest in het gebruik van incidentele toevoegingen en onttrekkingen uit het Gemeente- en Provinciefonds. Dit draagt in negatieve zin bij aan de beheersbaarheid van de systematiek, omdat deze incidentele toevoegingen en onttrekkingen structurele accreseffecten hebben. Richting een nieuwe kabinetsperiode is het daarom van belang om afspraken te maken over hoe in het accres wordt omgegaan met het storten en onttrekken van incidentele budgetten.
- o. Naar aanleiding van de uitbraak van het coronavirus en de sociale en economische gevolgen daarvan heeft het kabinet in overleg met de VNG en het IPO besloten de stand van het accres -volume en loon- en prijsontwikkeling- zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020 te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021. Dit is mede gedaan tegen de achtergrond van de al bestaande discussie over de schommelingen in de samen-trap-op, samen-trap-af systematiek en de behoefte aan stabiliteit. De situatie rondom het coronavirus heeft tot gevolg gehad dat dit rapport met enkele maanden vertraging is afgerond.

- p. Vanwege de discussie over stabiliteit is dit het voornaamste aandachtspunt bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvarianten. Met meer stabiliteit in de accresontwikkeling kan er meer rust ontstaan in het begrotingsproces van gemeenten en provincies.
- q. Voor de toekomst zijn, naast de huidige systematiek, drie alternatieve beleidsvarianten uitgewerkt door de werkgroep. Deze varianten zijn: een vaste volumeafpraak bij het Regeerakkoord, het bevriezen of vertragen van het accres en het herinvoeren van een behoedzaamheidsreserve. Daarnaast is gekeken naar de mogelijkheid om binnen de huidige systematiek meer inzicht in de samenstelling van het accres te geven door in de Septembercirculaire aandacht te hebben voor de loon- en prijsontwikkeling en de ontwikkeling van de diverse deelplafonds.
- r. De werkgroep spreekt geen voorkeur uit voor één van de beleidsvarianten. De beoordeling welke variant het best voldoet voor de volgende kabinetsperiode vergt een politiek-bestuurlijke weging. In alle varianten is er een afruil tussen actualiteit enerzijds en stabiliteit anderzijds. De huidige systematiek geldt als de meest actuele variant; bij de overige varianten is in toenemende mate sprake van meer stabiliteit ten koste van een actuele koppeling van het accres aan de rijksuitgaven.

## **Inhoudsopgave**

<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>2. De normeringssystematiek en ontwikkeling financiën medeoverheden</b>	<b>7</b>
2.1 Achtergrond van de normeringssystematiek	7
2.2 Werking van de normeringssystematiek	7
2.3 De begrotingssystematiek van het Rijk en de veranderingen hierin bij kabinet Rutte-III	8
2.4 Ontwikkeling financiën medeoverheden	9
2.5 Integratie van onderdelen sociaal domein in de algemene uitkering	12
<b>3. Analyse en beoordeling normeringssystematiek</b>	<b>15</b>
3.1 De toetsingscriteria	15
3.2 Evenredigheid	15
3.3 Stabiliteit	17
3.4 Actualiteit	23
3.5 Beheersbaarheid	24
3.6 Inzichtelijkheid	26
3.7 Beoordeling normeringssystematiek	29
<b>4. Beleidsvarianten toekomstige normeringssystematiek</b>	<b>31</b>
4.1 Variant 0. Vasthouden aan de huidige systematiek	31
4.3 Variant 1. Behoedzaamheidsreserve	32
4.4 Variant 2. Accres vastzetten of vertragen	33
4.2 Variant 3. Vaste volumeafsprake bij Regeerakkoord	34
4.5 Slotbeschouwing	36
<b>Bijlage 1. Historische ontwikkeling van de normeringssystematiek vanaf 1984</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 2. Taakopdracht evaluatie normeringssystematiek</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 3. Ledenlijst werkgroep evaluatie normeringssystematiek</b>	<b>40</b>

## 1. Inleiding

### Aanleiding

In het bestuurlijk overleg tussen Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) van mei 1994 is afgesproken dat de jaarlijkse ontwikkeling van het Gemeentefonds en Provinciefonds met ingang van het begrotingsjaar 1995 wordt gekoppeld aan de jaarlijkse ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU).

Tot en met het kabinet Rutte-III was de ontwikkeling van de fondsen gekoppeld aan de jaarlijkse ontwikkeling van de NGRU. Vanaf het kabinet Rutte-III is de ontwikkeling van de fondsen gekoppeld aan de accresrelevante uitgaven (ARU). Ook zijn ter volmaking van de decentralisaties in het sociaal domein de integratie-uitkeringen overgeheveld naar de algemene uitkering (AU).

De bestuurlijke afspraak over de normeringssystematiek geldt in beginsel voor onbepaalde tijd en bestaat uit twee delen: een rekenkundige uitkomst en een bestuurlijke weging. Verder is afgesproken dat de normeringssystematiek periodiek wordt geëvalueerd ter voorbereiding op een nieuwe kabinetsperiode. De normeringssystematiek is in 2015 voor het laatst geëvalueerd. Het is verstandig om periodiek in gezamenlijkheid te bezien hoe de normeringssystematiek heeft gefunctioneerd en/of aanpassingen nodig dan wel gewenst zijn. Voor u ligt nu het eindrapport van de zesde evaluatie normeringssystematiek.

### *Onderzoeksaanpak en evaluatie*

Het Gemeentefonds en Provinciefonds en hun ontwikkeling hebben een belangrijke plaats in de financiële en bestuurlijke verhoudingen. Gemeenten en provincies ontvangen uit de fondsen een groot deel van hun inkomsten om hun taken te bekostigen. Goede financiële verhoudingen zijn belangrijk: maatschappelijke opgaven houden zich vaak niet aan bestuurlijke grenzen en dit vereist afstemming van beleid en middelen. Een heldere werking van de jaarlijkse indexering van de fondsen door de normeringssystematiek kan hieraan bijdragen. Daarnaast zijn veranderingen in het gemeentelijke takenpakket en het wijzigen van de systematiek zelf met ingang van de huidige kabinetsperiode redenen om het functioneren van de normeringssystematiek te bezien.

De vraag is derhalve of de huidige systematiek en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten ook van toepassing kunnen zijn voor de komende jaren, of aanpassingen nodig zijn, of dat er beweegredenen zijn om over te stappen naar een alternatieve systematiek. De werkgroep evaluatie normeringssystematiek kijkt terug op de systematiek en evalueert de werking.

In de periode van deze evaluatie zijn met de decentralisaties in het sociaal domein de middelen in het Gemeentefonds toegenomen. Bij de financiële verhoudingen lag de focus van de beleidsinzet vooral op coördineren van de bekostiging van decentralisaties in het sociaal domein. Een dergelijke omvangrijke operatie heeft ook zijn doorwerking gehad op de politieke-bestuurlijke keuzes die zijn gemaakt voor de inrichting van de normeringssystematiek, waaronder de overstap naar de brede grondslag (ARU-systematiek). Daarnaast hebben zich tijdens de huidige kabinetsperiode schommelingen voorgedaan in het accres van de fondsen. Het zijn twee belangrijke aandachtspunten die onderdeel zijn van deze evaluatie.

### *Terugkijken en vooruitkijken*

In de evaluatie wordt teruggeblikt op de werking van de huidige normeringssystematiek over de periode 2015 – 2020. Hierbij ligt de kern op de beoordeling van de systematiek aan de hand van een aantal criteria: evenredigheid, actualiteit, stabiliteit, beheersbaarheid en inzichtelijkheid (inclusief controleerbaarheid en uitvoerbaarheid).

Daarnaast wordt kort ingegaan op de ontwikkeling van de financiën van de medeoverheden. Parallel aan de evaluatie van de normeringssystematiek loopt een traject waarbij dieper in wordt gegaan op alle facetten van de financiële positie van gemeenten.

De beoordeling van de huidige systematiek vormt de brug naar vooruitzien. Hierbij zijn naast de huidige systematiek drie beleidsvarianten uitgewerkt die door de werkgroep als meest wezenlijk zijn benoemd om de normeringssystematiek, op onderdelen, aan te passen.

Deze evaluatie en de alternatieve beleidsvarianten kunnen als input dienen voor het advies van de 16e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (SIFV). Tevens kan het gebruikt worden in de opmaat naar het komende traject van opstellen van verkiezingsprogramma's, Tweede Kamerverkiezingen, kabinetsformatie en start van een nieuwe kabinetsperiode. Uiteindelijk is het aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden een oordeel te geven over de te hanteren normeringssystematiek.

## 2. De normeringssystematiek en ontwikkeling financiën medeoverheden

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de achtergrond en werking van de huidige normeringssystematiek en de begrotingssystematiek van het Rijk bij Regeerakkoord Rutte-III. Daarnaast gaat dit onderdeel in op de financieringsmix van de medeoverheden, die aan de hand van de inkomsten, de uitgaven en de ontwikkeling van de vermogens uiteen wordt gezet. De terugblik eindigt met een korte beschrijving van de integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

### 2.1 Achtergrond van de normeringssystematiek

Goede bestuurlijke verhoudingen zijn gebaat bij een financiële inrichting met voorspelbare, transparante overdrachten aan medeoverheden en een stabiele verdeling van deze middelen. Zo behoudt het stelsel zijn draagvlak en vertrouwen en vinden de middelen zo goed mogelijk hun weg naar medeoverheden voor de uitvoering van taken en het realiseren van maatschappelijke opgaven. De financiële verhoudingen volgen en ondersteunen de bestuurlijke verhoudingen. In 2015 zijn met de decentralisaties in het sociaal domein de middelen in het Gemeentefonds toegenomen. Een dergelijke omvangrijke operatie heeft ook zijn doorwerking gehad op de politieke-bestuurlijke keuzes die bij aanvang van de huidige kabinetsperiode zijn gemaakt voor de inrichting van de normeringssystematiek. Voorbeelden hiervan zijn de verbreding van de grondslag -door een koppeling aan de accresrelevante uitgaven (ARU)- en overheveling van de integratie-uitkeringen sociaal domein in de algemene uitkering.

Gemeenten en provincies beschikken over verschillende inkomstenbronnen om hun uitgaven te bekostigen. Eén van de belangrijkste inkomstenbronnen voor gemeenten en provincies is de algemene uitkering uit respectievelijk het Gemeentefonds en het Provinciefonds.<sup>1</sup> De algemene uitkering uit deze fondsen is vrij besteedbaar. De fondsen vormen samen met de eigen inkomsten uit heffingen en belastingen de belangrijkste inkomstenbronnen van medeoverheden. Gemeenten en provincies bekostigen uit de fondsen een scala aan taken die ze autonoom dan wel in medebewind uitvoeren en waarmee ze bijdragen aan de publieke voorzieningen. Doel van de normeringssystematiek is dat budgettaire lusten en lasten op rijksniveau evenredig worden doorvertaald naar de ontwikkeling van de fondsen voor medeoverheden.

De uitgaven van medeoverheden zijn onderhevig aan ontwikkelingen in lonen en prijzen. Daarnaast is er bij uitgaven sprake van volumeontwikkelingen. Omdat gemeenten en provincies niet direct deelnemen in het begrotingsproces van het Rijk worden vanaf de jaren '80 bestuurlijke afspraken gemaakt over de indexatie van de fondsen voor loon-, prijs- en volumeontwikkelingen. Om de jaarlijkse bijstelling van de fondsen vast te kunnen stellen zijn verschillende methodes denkbaar. Sinds 1995 geldt voor deze normering van de fondsen de zogenaamde samen-trap-op, samen-trap-af systematiek, die bestaat uit een koppeling van de indexering van de fondsen aan de rijksuitgaven. Deze normering is niet vastgelegd in de Financiële-verhoudingswet, maar berust op een bestuurlijke afspraak tussen de opeenvolgende kabinetten met de VNG en het IPO. In bijlage 1. is een nadere beschrijving van de historische ontwikkeling van de normeringssystematiek vanaf 1984 opgenomen.

### 2.2 Werking van de normeringssystematiek

Bij de bepaling van de omvang van de accresrelevante uitgaven (ARU) vormen de netto uitgaven onder het uitgavenplafond van het Rijk het startpunt. Netto wil zeggen dat de rijksuitgaven worden gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten. Op de netto uitgaven onder het uitgavenplafond worden correcties doorgevoerd voor verschillende posten zoals het Gemeentefonds en Provinciefonds zelf. Het saldo geeft de accresrelevante uitgaven en vormt de basis voor de accresberekening. Voor

---

<sup>1</sup> In 2019 ontvangen gemeenten 43 procent en provincies 44 procent van hun inkomsten als algemene uitkering uit het Gemeentefonds respectievelijk het Provinciefonds.

een uitgebreide toelichting op de opbouw van de accresrelevante uitgaven wordt verwezen naar de jaarlijkse bijlage in de Miljoenennota of het Financieel Jaarverslag van het Rijk.

De normeringssystematiek is in beginsel van toepassing op alle middelen die worden verantwoord onder het Gemeentefonds en het Provinciefonds en vallen onder het uitgavenplafond rijksbegroting (voorheen genaamd: uitgavenkader rijksbegroting in enge zin).<sup>2</sup> Daarmee is de grondslag waarover de normeringssystematiek wordt uitgekeerd dus breder dan alleen de algemene uitkering van beide fondsen. Het accrespercentage dat volgt uit de normeringssystematiek wordt ook gebruikt voor indexatie van het plafond van het Btw-compensatiefonds.

#### *Berekening*

Voor de berekening van het accres in jaar t wordt de grondslag van het voorgaande jaar (t-1) genomen. Het accrespercentage in jaar t betreft immers ook de groei van de ARU ten opzichte van het voorgaande jaar (t-1). Als de ARU met x% stijgen in jaar t groeien het Gemeentefonds en het Provinciefonds via het accres in jaar t ook met x%. Hiermee wordt het principe van samen-trap-op, samen-trap-af gewaarborgd. Dit heeft tot gevolg dat mutaties in de grondslag altijd met een jaar vertraging doorwerken in de normeringssystematiek. Via taakmutaties kunnen departementen middelen toevoegen of onttrekken aan één van beide fondsen, dit werkt door als grondslagmutatie. Uitgangspunt is dat bij taakmutaties geen jaren ontstaan zonder indexatie van deze overgehevelde budgetten. Dat betekent dat bij overheveling van of naar het Gemeentefonds of Provinciefonds het verantwoordelijke departement een reeks overhevelt met indexatie over het lopende jaar.

#### *Bestuurlijke weging*

De normeringssystematiek bestaat uit twee delen: een rekenkundige uitkomst en een bestuurlijke weging. De bestuurlijke component voorziet erin dat alle partijen (Rijk, VNG of IPO) de rekenkundige uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFv) aan de orde kunnen stellen. En dat uitkomsten ook door middel van de bestuurlijke weging kunnen worden besproken. Het is goed om te realiseren dat de normeringssystematiek meer is dan alleen een rekenkundige exercitie. De ervaring heeft partijen namelijk geleerd dat de financiële verhoudingen zoveel facetten omvat dat het niet goed mogelijk is om alle situaties op voorhand volledig te voorzien; zowel bij de medeoverheden als bij het Rijk. Ook bij eventuele wijzigingen van de systematiek blijft het bestuurlijke gesprek noodzakelijk om over een volwaardige normeringssystematiek te kunnen spreken.

#### *Evaluatie normeringssystematiek 2010 - 2015*

De werkgroep vijfde *evaluatie normeringssystematiek 2010 – 2015* heeft in 2016 gekeken naar de normeringssystematiek tot en met 2015 en de werking geëvalueerd.<sup>3</sup> Hierbij werd eveneens getoetst aan de criteria evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid. De werkgroep concludeerde dat de normeringssystematiek op grote lijnen voldoet aan de gestelde criteria. Evenredigheid werd gezien als de belangrijkste basis voor het bestuurlijk draagvlak van de systematiek, maar ook als een lastig te operationaliseren en uiteindelijk niet objectief te bepalen concept. De stabiliteit van de systematiek was door de jaren heen niet gewijzigd, maar werd wel als een aandachtspunt gezien. Daarnaast werd geconcludeerd de normeringssystematiek nog steeds inzichtelijk en actueel was. Ook werd geconstateerd dat de ontwikkeling van de beide fondsen achterbleef bij de ontwikkeling van de totale collectieve uitgaven. Dit kwam vooral door een snellere stijging van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, die niet meetelden in de grondslag van de normeringssystematiek.

### **2.3 De begrotingssystematiek van het Rijk en de veranderingen hierin bij kabinet Rutte-III**

Bij het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-III zijn er een aantal wijzigingen geweest in de begrotingssystematiek van het Rijk die ook invloed hebben op de normeringssystematiek en het accres. Twee belangrijke veranderingen zijn het onder het uitgavenplafond plaatsten van de rentelasten en de afschaffing van de ruilvoetsystematiek. Voor de start van het kabinet Rutte-III waren de rentelasten niet-plafondrelevant. Met het onder het plafond plaatsen van de rentelasten, loopt deze uitgavenpost ook mee in de ARU-ontwikkeling. Hiernaast werd in de vorige

<sup>2</sup> Er gelden uitzonderingen voor de integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen waarvoor aparte afspraken zijn gemaakt, zoals voor de decentralisatie-uitkering Participatie.

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/05/rapport-evaluatie-normeringssystematiek-gemeentefonds-en-provinciefonds-2010-2015>.



kabinetsperiode de ruilvoet - de relatieve prijsontwikkeling van de collectieve sector ten opzichte van de markt – expliciet gedefinieerd en betrokken in de besluitvorming door veranderingen in de prijs Nationale Bestedingen (pNB) door te laten werken in de indexatie van het uitgavenkader<sup>4</sup> en de departementen te compenseren op basis van de macro loon- en prijscoderingen. Wanneer de loon- en prijsontwikkeling bij de overheid lager of hoger was dan in de markt was er respectievelijk sprake van een ruilvoet mee- of tegenvaller. Deze ruilvoet mee- en tegenvallers zorgden voor generale problematiek of ruimte onder het uitgavenplafond. Sinds deze kabinetsperiode worden zowel de uitgaven als het uitgavenplafond geïndexeerd met de macro loon- en prijsindices. Dit heeft tot gevolg dat het accres met dezelfde inflatiecorrectie wordt bijgesteld als de rijksuitgaven.

#### *Automatische stabilisatiefunctie binnen de rijksbegroting*

Automatische stabilisatie is een belangrijke doelstelling van het trendmatig begrotingsbeleid van de Rijksoverheid. Door een trendmatig begrotingsbeleid te voeren reageren de inkomsten en de uitgaven verschillend op de economische ontwikkeling. De ontwikkeling van de beleidsmatige lasten worden aan het begin van de regeerperiode vastgezet. Als gedurende de rit de inkomsten tegenvallen hoeft hier vervolgens niet voor te worden gecompenseerd met hogere belastingen. Andersom geven inkomstenmeevallers geen ruimte voor lastenverlaging of hogere uitgaven. De inkomsten bewegen dus mee met de conjunctuur. Daartegenover staat dat de uitgaven (met uitzondering van posten zoals de WW en bijstand) grotendeels constant blijven bij een verandering in het economisch beeld. Het verschil wordt opgevangen met schuldfinanciering. Deze werkwijze bij het Rijk heeft ook gevolgen op het accres. Omdat de uitgaven van het Rijk niet gewijzigd worden op het moment dat de inkomsten mee- of tegenvallen, leidt dit ook tot een rustiger beeld in het accres. Het feit dat conjuncturele mutaties in de WW niet meetellen voor de ARU draagt hier ook aan bij.

Automatische stabilisatie werkt echter enkel ten opzichte van een gegeven basispad. Over de jaren heen is het gekozen beleid juist regelmatig procyclisch geweest. Dit geldt niet alleen voor Nederland maar ook voor andere EU-landen. Met name in budgettaire slechte jaren is in het verleden bezuinigd, mede om te voldoen aan Europese begrotingsafspraken. In goede jaren lijkt het moeilijk om overschotten vast te houden. Als gevolg hiervan vertoont ook het accres over de jaren heen een verloop dat samenvalt met de economische conjunctuur: een hoger accres in economisch goede tijden en een lager accres tijdens tijden van economische neergang.

## 2.4 Ontwikkeling financiën medeoverheden

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de inkomsten (baten), de uitgaven (lasten) en de verschillende vermogenscomponenten van de gemeenten en de provincies. Daarnaast wordt in het slot van de paragraaf ingegaan op de overheveling van de integratie-uitkeringen sociaal domein in de algemene uitkering.

#### *Ontwikkeling van de inkomstenbronnen*

In onderstaande twee tabellen 2.4.1 en 2.4.2 is in beeld gebracht welke inkomstenbronnen gemeenten en provincies hebben om hun taken te bekostigen. Deze zijn tot 2017 op basis van de circulaire en nationale rekeningen tot. Voor de jaren 2018 en 2019 zijn de begrotingsstanden genomen. De totale inkomsten (baten) van gemeenten bedroegen in 2019 ruim 58 miljard euro en van provincies bijna 5 miljard euro.

Gemeenten zijn voor ongeveer 66 procent van hun inkomsten afhankelijk van overdrachten van het Rijk. Dit aandeel is vanaf 2015 door de decentralisatie van het sociaal domein en het veranderende gemeentelijk takenpakket geleidelijk toegenomen. De inkomsten uit eigen bronnen van gemeenten zijn in deze periode gedaald, met name gaat het hier om middelen uit grondexploitatie en de overige eigen middelen. Voor provincies is de afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk ongeveer 48 procent. Bij de provincies zijn de inkomsten van het Rijk en de inkomsten uit eigen bronnen gedaald. De daling aan inkomsten uit overdrachten van het Rijk aan provincies komt voor een belangrijk deel

---

<sup>4</sup> In deze systematiek werd bij het Regeerakkoord een uitgavenkader vastgesteld dat gelijk was aan de geschatte uitgaven. Daarmee liep de indexatie van de uitgaven via de macro-indexen van het CPB mee in het kader. Gedurende de kabinetsperiode werd het kader bijgesteld op basis van het verschil tussen de pNB uit de laatste CPB-raming en de pNB zoals geraamd bij het Regeerakkoord. De indexatie van de departementale uitgaven werd bijgesteld op basis van het verschil tussen macro-indices uit de laatste CPB-raming en de raming bij het Regeerakkoord. Het relatieve verschil tussen de ramingsbijstelling in de pNB en de macro-indices leidde tot budgettaire ruimte of problematiek.

door het overhevelen van medebewindstaken op het gebied van jeugd aan gemeenten. Daarnaast ontvangen provincies relatief meer middelen uit de eigen inkomstenbronnen zoals de motorrijtuigenbelasting.

**Tabel 2.4.1 Samenstelling inkomsten gemeenten 2013 – 2019**

(in mln. euro)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomsten vanuit het Rijk</b>							
Algemene uitkering	15.066	15.583	14.725	15.625	15.519	16.472	25.138
Aanvullende uitkering	27	19	31	24	24	22	16
Integratie-uitkeringen	1.564	1.716	11.430	11.223	11.121	11.358	4.500
Decentralisatie-uitkeringen	1.311	1.371	1.014	1.179	1.103	1.229	1.556
Specifieke uitkeringen	9.558	9.392	6.216	6.281	6.400	6.889	7.038
<b>Totaal</b>	<b>27.526</b>	<b>28.081</b>	<b>33.416</b>	<b>34.332</b>	<b>34.167</b>	<b>35.970</b>	<b>38.248</b>
<b>Inkomsten uit eigen bronnen</b>							
Onroerende zaakbelasting	3.446	3.542	3.690	3.758	3.873	4.117	4.178
Overige belastingen	1.042	1.101	1.198	1.183	1.530	1.459	1.616
Retributies	3.929	4.019	4.124	4.116	4.318	4.339	4.435
Bouwgrondexploitatie	5.562	5.430	5.536	5.268	4.169	3.179	3.418
Overige middelen	10.708	10.208	8.802	9.093	9.605	6.120	5.903
<b>Totaal</b>	<b>24.687</b>	<b>24.300</b>	<b>23.350</b>	<b>23.418</b>	<b>23.495</b>	<b>19.214</b>	<b>19.550</b>
<b>Totaal baten</b>	<b>52.213</b>	<b>52.381</b>	<b>56.766</b>	<b>57.750</b>	<b>57.662</b>	<b>55.184</b>	<b>57.798</b>

Bron: Ministerie BZK, database financiegemeenten.nl, CBS Statline en de begrotingsstaat van het Gemeentefonds 2019 (18 september 2018) en 2020 (17 september 2019).

**Tabel 2.4.2 Samenstelling inkomsten provincies 2013 - 2019**

(in mln. euro)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Inkomsten vanuit het Rijk</b>							
Provinciefonds	1.553	1.296	1.115	2.494	2.570	2.188	2.408
Specifieke uitkeringen	2.299	2.138	1.945	39	106	42	30
<b>Totaal</b>	<b>3.852</b>	<b>3.434</b>	<b>3.060</b>	<b>2.533</b>	<b>2.676</b>	<b>2.230</b>	<b>2.438</b>
<b>Inkomsten uit eigen bronnen</b>							
Motorrijtuigenbelasting	1.415	1.534	1.567	1.557	1.566	1.604	1.644
Heffingen en rechten	25	33	30	30	30	30	29
Overige middelen	2.139	1.488	1.475	2.542	1.173	990	875
<b>Totaal</b>	<b>3.579</b>	<b>3.055</b>	<b>3.072</b>	<b>4.129</b>	<b>2.769</b>	<b>2.624</b>	<b>2.548</b>
<b>Totaal inkomsten</b>	<b>7.431</b>	<b>6.489</b>	<b>6.132</b>	<b>6.662</b>	<b>5.445</b>	<b>4.854</b>	<b>4.986</b>

Bron: Ministerie BZK, database financiegemeenten.nl, CBS Statline en de begrotingsstaat van het Provinciefonds 2019 en 2020.

### Ontwikkeling van de uitgaven

Onderstaande twee tabellen brengen in beeld wat de uitgaven op de hoofdtaakvelden van gemeenten en provincies bedragen. Deze zijn tot 2018 op basis van de nationale rekeningen. Voor de het jaar 2019 zijn de begrotingsstanden genomen.

**Tabel 2.4.3 Uitgaven per taakveld door gemeenten 2013 - 2019**

(in mln. euro)	2013	2014	2015	2016	2017**	2018	2019
Bestuur en ondersteuning*	5.686	5.703	5.699	5.956	9.601	10.039	9.483
Veiligheid	1.927	1.796	1.797	1.836	1.768	1.818	1.842
Verkeer, vervoer en waterstaat	4.871	5.124	4.611	4.649	3.810	3.881	3.872
Economie	1.022	914	965	1.001	1.237	1.494	1.259
Onderwijs	3.092	3.109	2.958	2.888	2.821	2.668	2.670
Sport, cultuur en recreatie	5.250	5.233	4.999	4.963	4.618	4.796	4.665
Sociaal domein	16.603	17.083	23.561	23.845	23.907	24.790	24.055
Volksgesondheid en milieu	5.147	5.050	4.888	4.909	4.519	4.585	4.631
Ruimtelijke ordening en huisvesting	8.279	8.243	7.469	7.180	4.990	4.919	4.894
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>51.877</b>	<b>52.255</b>	<b>56.947</b>	<b>57.227</b>	<b>57.271</b>	<b>58.990</b>	<b>57.371</b>

Bron: CBS Statine.

\* Bestuur en ondersteuning is gecorrigeerd voor toevoeging en onttrekking reserves en resultaat van de rekening.

\*\* Sinds de IV3 wijziging van 2017 wordt alle overhead op het taakveld bestuur en ondersteuning geboekt.

De totale uitgaven van gemeenten zijn over de periode van evaluatie gestegen. Bij de gemeenten valt over deze periode naast de stijging in uitgaven aan het sociaal domein (overheveling van jeugd- en zorgtaken) een daling in uitgaven aan ruimtelijke ordening en huisvesting op. De stijging van de uitgaven op het hoofdtaakveld bestuur en ondersteuning wordt deels veroorzaakt door een wijziging van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten met ingang van 2017, sindsdien worden de lasten voor overhead op dit taakveld geboekt.

**Tabel 2.4.4 Uitgaven per taakveld door provincies 2013 – 2019**

(in mln. euro)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Algemene dekkingsmiddelen*	321	331	288	268	562	695	745
Bestuur	219	214	213	238	167	180	176
Verkeer en vervoer	2.189	2.509	3.159	2.962	2.246	2.148	2.209
Water	100	120	100	127	110	142	152
Milieu	510	416	445	427	382	410	419
Natuur	722	894	679	786	700	771	806
Regionale economie	603	608	584	590	682	631	513
Cultuur en maatschappij	1.826	1.693	433	403	390	432	373
Ruimte	385	375	349	298	262	200	180
<b>Totaal uitgaven</b>	<b>6.875</b>	<b>7.160</b>	<b>6.250</b>	<b>6.099</b>	<b>5.501</b>	<b>5.609</b>	<b>5.573</b>

Bron: CBS Statline. Op de data van 2015 en 2016 zijn bewerkingen uitgevoerd om ze zo goed mogelijk te laten aansluiten op de taakveldsystematiek die in 2017 is ingevoerd.

\* Inclusief financiering en algemene dekkingsmiddelen.

De totale uitgaven van de provincies zijn over de periode van evaluatie gedaald. Bij de provincies valt over deze periode vooral de daling van uitgaven aan cultuur en maatschappij op. Dit komt door de overheveling van taken op het gebied van jeugdzorg en de bijbehorende middelen aan gemeenten.

### Ontwikkeling van de vermogenspositie

Onderstaande twee tabellen geven de ontwikkeling van de vermogenspositie (i.e. schuldbelasting van het bezit) van gemeenten en van provincies weer. De tabellen zijn gebaseerd op gemeentelijke en

provinciale jaarrekeninggegevens (CBS Statline). Er is sprake van grote verschillen in de vermogenspositie tussen individuele gemeenten en ook tussen de provincies.

**Tabel 2.4.5 Ontwikkeling vermogen van gemeenten 2013 – 2018**

(in mln. euro)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigen vermogen	30.010	29.062	29.603	30.188	30.472	30.273
<i>wv. algemene reserve</i>	6.085	6.153	6.489	7.068	7.307	7.328
<i>wv. bestemmingsreserve</i>	22.847	22.030	21.677	21.674	22.119	22.178
<i>wv. saldo</i>	1.078	879	1.436	1.446	1.045	767
Voorzeningen	6.048	6.778	6.426	6.333	6.397	6.313
Vreemd vermogen	58.734	58.628	51.437	50.992	50.565	51.555
<b>Totaal vermogen</b>	<b>94.792</b>	<b>94.468</b>	<b>87.466</b>	<b>87.513</b>	<b>87.434</b>	<b>88.141</b>
Resultaat	67	-948	541	585	284	-199
(in %)						
<i>Bruto schuldquote</i>	112,5	111,9	90,6	88,3	87,7	87,5
<i>Solvabiliteit</i>	31,7	30,8	33,8	34,5	34,9	34,3
<i>Resultaat exploitatieruimte</i>	0,1	1,8	1,0	1,0	0,5	-0,3

Bron: CBS Statline.

De omvang van het eigen vermogen is over de periode 2013 – 2018 licht gestegen. De schuldpositie (bruto schuld als aandeel van de inkomsten) is in de periode 2013 – 2018 gedaald. De daling van de bruto schuld komt grotendeels door een noemereffect; door de decentralisaties sociaal domein zijn de inkomsten in de noemer met ingang van 2015 gestegen. Daarnaast was in absolute zin sprake van een bescheiden daling van de bruto schuld. Met ingang van 2018 is de bruto schuld voor het eerst weer licht gestegen.

Voor gemeenten laat de solvabiliteit, de verhouding tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen op de balans, een stabiel beeld zien. Het exploitatieresultaat van de gezamenlijke gemeenten schommelt tussen 2013 – 2018. In 2014 en 2018 was het totale exploitatieresultaat van gemeenten negatief terwijl in de overige jaren het exploitatieresultaat positief was.

**Tabel 2.4.6 Ontwikkeling vermogen van provincies 2013 – 2018**

(in mln. euro)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigen vermogen	16.782	15.937	15.579	16.112	16.764	16.717
<i>wv. algemene reserve</i>	4.010	3.876	4.342	4.407	4.194	1.824
<i>wv. bestemmingsreserve</i>	12.465	11.759	10.857	11.469	12.187	14.628
<i>wv. saldo</i>	307	302	380	237	383	265
Voorzeningen	784	909	645	502	371	373
Vreemd vermogen	6.141	6.135	5.434	4.232	4.222	4.219
<b>Totaal vermogen</b>	<b>23.707</b>	<b>22.981</b>	<b>21.658</b>	<b>20.846</b>	<b>21.357</b>	<b>21.309</b>

Bron: CBS Statline.

Bij de provincies is de bruto schuld over de periode 2013 – 2018 gedaald.

## 2.5 Integratie van onderdelen sociaal domein in de algemene uitkering

In 2014 heeft het kabinet Rutte-II besloten tot de decentralisaties in het sociaal domein per 2015. Deze decentralisaties hadden betrekking op de drie domeinen: Jeugd, Wmo 2015 en Participatie. Met deze decentralisaties was een totaalbedrag gemoeid van ca. 10 miljard euro, waarvan circa 7 miljard euro voor nieuwe taken.

Voor de uitvoering van de gedecentraliseerde taken is binnen het Gemeentefonds de integratie-uitkering sociaal domein (IUSD) in het leven geroepen. Daarnaast bestond binnen het

Gemeentefonds reeds de integratie-uitkering 'Wmo huishoudelijke hulp voorziening' (voor ca. 1 miljard euro). Deze is apart blijven bestaan en is geen onderdeel uit gaan maken van de IUSD.

**Tabel 2.5.1 Integratie-uitkering sociaal domein (IUSD)**

(in mln. euro)	2015	2016	2017	2018	2019
IUSD Jeugd	3.869	3.792	3.680	3.680	3.680
IUSD Wmo	3.524	3.707	3.604	3.594	3.593
IUSD Participatie	2.894	2.721	2.556	2.424	2.336
<i>Subtotaal</i>	<i>10.286</i>	<i>10.221</i>	<i>9.841</i>	<i>9.698</i>	<i>9.609</i>
IU Wmo	1.257	1.096	1.092	1.092	1.092
<b>Totaal IUSD</b>	<b>11.544</b>	<b>11.316</b>	<b>10.933</b>	<b>10.790</b>	<b>10.701</b>

Bron: Ontwerpbegroting Gemeentefonds 2015. Deze stand is eveneens verwerkt in de Septembercirculaire gemeentefonds 2014. In deze stand is geen rekening gehouden met mutaties die hierna hebben plaatsgevonden.

Bij aanvang van de decentralisaties heeft het kabinet Rutte-II eveneens besloten de IUSD-budgetten per 2018 over te hevelen naar de algemene uitkering (AU), tenzij dit om verdeeltechnische redenen niet mogelijk is, en dit type uitkering uit te faseren. Dit is in lijn met de bepaling in de Financiële-verhoudingswet dat een integratie-uitkering op termijn in de algemene uitkering wordt opgenomen.

Voor de IUSD zijn afspraken gemaakt over een afwijkende indexering (i.e. aparte afspraken ten opzichte van het accres), conform de reeds bestaande indexatie-afspraken voor de IU Wmo. Deze budgetten maken daardoor geen onderdeel uit van de grondslag voor de accresberekening. In plaats daarvan genereren deze budgetten loon- en prijsontwikkeling (LPO) en wordt er gecompenseerd voor volumegroei.<sup>5</sup> Daarnaast zijn er enkele decentralisatie-uitkeringen (waaronder maatschappelijke opvang en vrouwenopvang) voor het sociaal domein die meelopen in de grondslag voor de accresberekening en waarbij het accres niet aan de decentralisatie-uitkering zelf wordt toegekend maar aan de algemene uitkering wordt toegevoegd.

#### *Integratie van eerste onderdelen in de algemene uitkering*

In het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-III is opgenomen dat de integreerbare onderdelen van de integratie-uitkering sociaal domein per 2019 overgaan naar de algemene uitkering. Per 2019 zijn de volgende onderdelen overgeheveld: IU Wmo (volledig), IUSD Wmo (met uitzondering van beschermd wonen), IUSD Jeugd (met uitzondering van Voogdij/18+), IUSD Participatie (alleen Re-integratie klassiek). Met deze overheveling was een bedrag gemoeid van ca. 7 miljard euro conform de verdeling in de nota van wijziging bij de begroting Gemeentefonds van 2018.

**Tabel 2.5.2 IUSD-onderdelen die zijn opgenomen in de algemene uitkering**

(in mln. euro)	2019	2020	2021	2022
IUSD Jeugd	3.039	3.060	3.082	3.082
IUSD Wmo	2.075	2.070	2.081	2.077
IUSD Participatie	514	514	514	514
IU Wmo	1.258	1.269	1.321	1.321
<b>Totaal in AU</b>	<b>6.886</b>	<b>6.912</b>	<b>6.998</b>	<b>6.994</b>

Bron: Nota van wijziging bij de Ontwerpbegroting Gemeentefonds 2018. Deze overheveling is ook verwerkt in de maartcirculaire Gemeentefonds 2018.

De resterende onderdelen van Jeugd, Wmo en Participatie zijn omgezet naar drie afzonderlijke integratie-uitkeringen: respectievelijk Voogdij 18+, Beschermd wonen en Participatie. De integratie-uitkering sociaal domein is daarmee formeel beëindigd.

<sup>5</sup> Voor de onderdelen van Participatie wordt gewerkt met een macromodel waarin meerjarig (tot 2048) de benodigde budgetten (excl. LPO) worden geraamd. Er wordt gecorrigeerd voor LPO. De mutatie op de reeksen wordt verwerkt via de jaarlijkse extrapolatie.

### *Indexatie in tussenperiode (voorafgaand aan integratie in de algemene uitkering)*

Binnen de bestaande normeringssystematiek wordt voor de algemene uitkering de omvang van het Gemeentefonds in jaar t-1 als grondslag gebruikt.<sup>6</sup> Dit betekent effectief dat een toegevoegd budget pas een jaar na overheveling naar het Gemeentefonds accres gaat genereren. Dit gold ook voor de onderdelen van IUSD die in 2019 naar de AU werden overgeheveld. Om geen indexatie mis te lopen is afgesproken dat deze onderdelen over 2019 nog LPO genereren. Daarnaast is bij de overheveling van de IUSD naar de AU ook gelijk de volumegroei voor 2019 verwerkt.

### Toekomst niet geïntegreerde onderdelen

De volgende onderdelen van de oude IUSD zijn op dit moment nog niet geïntegreerd in de algemene uitkering: IU Voogdij 18+, IU Beschermd wonen en IU Participatie onderdelen (Wsw en re-integratiemiddelen nieuwe doelgroepen Wajong, regulier werk en beschut werk).

**Tabel 2.5.3 IUSD-onderdelen die niet zijn opgenomen in de algemene uitkering**

(in mln. euro)	2019	2020	2021	2022	2023
Voogdij 18+	680	685	685	685	685
Beschermd wonen	1.809	1.874	1.885	1.897	1.897
Participatie	2.000	1.893	1.842	1.795	1.749
<b>Totaal</b>	<b>4.490</b>	<b>4.452</b>	<b>4.411</b>	<b>4.377</b>	<b>4.331</b>

Bron: Begroting Gemeentefonds 2020.

Voor deze onderdelen zijn afspraken gemaakt over het toekomstperspectief. Al deze onderdelen blijven voorsnog LPO genereren en voor Voogdij 18+ en Beschermd wonen zal volumegroei ook aan de orde zijn. Tevens is voor deze onderdelen al afgesproken dat ze het eerste jaar van overheveling ook nog LPO en volumegroei genereren, omdat ze dan nog geen onderdeel uitmaken van de grondslag van het accres en de normeringssystematiek.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Het gaat hier om de algemene uitkering plus de decentralisatie- en integratie-uitkeringen (niet zijnde de IUSD en IU WMO).

<sup>7</sup> Uiteraard onder de voorwaarde dat de normeringssystematiek relatief ongewijzigd blijft. Wordt op enig moment een totaal andere normeringssystematiek ingevoerd, dan zal deze afspraak opnieuw moeten worden bezien.

### 3. Analyse en beoordeling normeringssystematiek

In deze paragraaf wordt ingegaan op de analyse en beoordeling van de huidige normeringssystematiek aan de hand van de verschillende criteria uit de taakopdracht (bijlage 2). Na een analyse wordt ieder criterium afgesloten met een beoordeling. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over de huidige systematiek. Deze conclusie is input voor het ontwikkelen van beleidsvarianten voor de toekomst.

#### 3.1 De toetsingscriteria

Voor de analyse van de werking van de huidige normeringssystematiek wordt gebruik gemaakt van vijf criteria: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid (inclusief controleerbaarheid en uitvoerbaarheid) en beheersbaarheid. Er is sprake van een afruil tussen de verschillende criteria. Getracht is hierin telkens de balans te vinden en de afruil zo duidelijk mogelijk weer te geven.

#### 3.2 Evenredigheid

*Een normeringsmethode moet tegemoetkomen aan de bij de betrokken partijen levende gedachten over een gelijk(waardig)e ontwikkeling van de fondsen en de rijksbegroting. Evenredigheid is daarbij de subjectieve vertaling van een rechtvaardige indexatie van de middelen in de fondsen. Het begrip evenredigheid kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd en geoperationaliseerd. In de huidige systematiek is evenredigheid het centrale begrip waaraan uitvoering gegeven wordt via de koppeling van de algemene uitkering aan de uitgaven van het Rijk, het zogeheten 'samen-trap-op, samen-trap-af'.*

#### **Analyse**

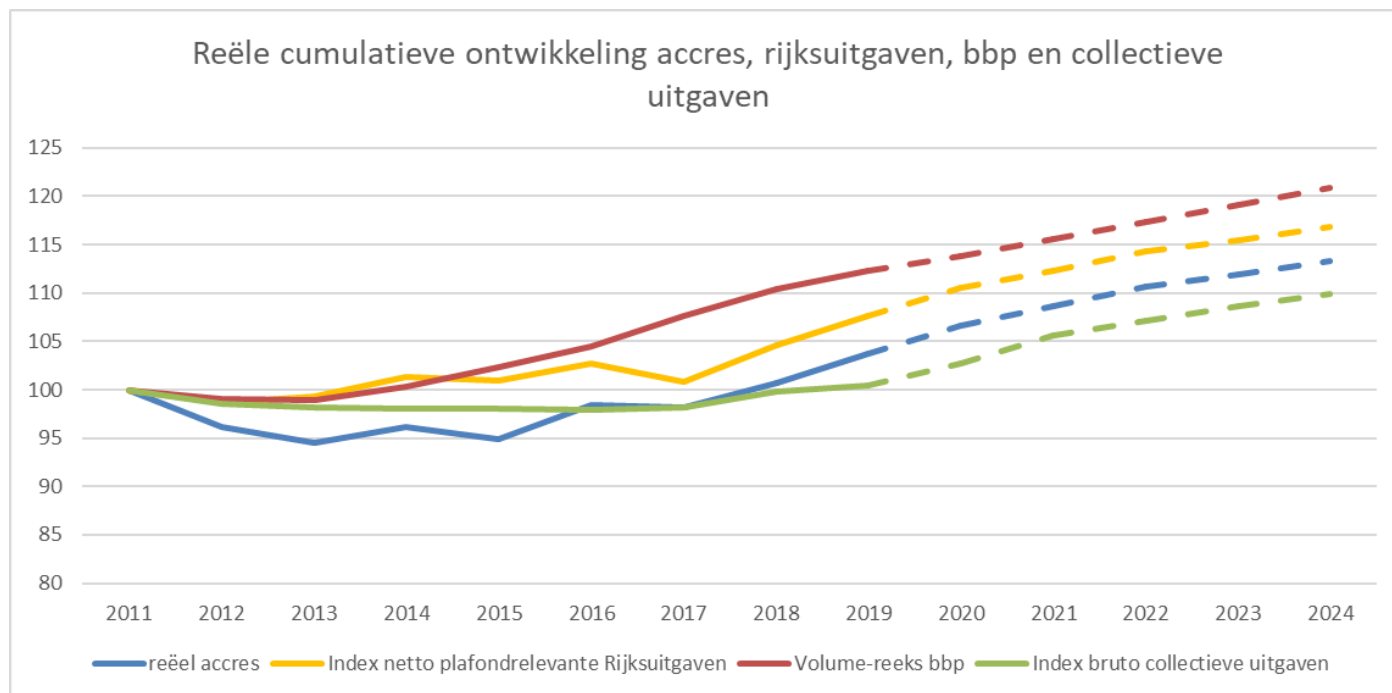
Bij de invoering van de huidige normeringssystematiek in 1995 is gekozen voor een accresontwikkeling die gelijk is aan de ontwikkeling van de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk. Voor deze operationalisering is gekozen omdat er behoefte was aan een systematiek waarbij het accres meebeweegt met de uitgaven van het Rijk. Een directe koppeling van het accres aan het mandje uitgaven bij het Rijk dat overeenkomt met de uitgaven op decentraal gebied was niet mogelijk door de taakverschillen tussen het Rijk en de medeoverheden. Om deze reden is gekozen voor een accresontwikkeling die gelijk was aan de begrotingsgefinancierde rijksuitgaven. Deze koppeling is in de huidige systematiek de operationalisering van evenredigheid en is sinds 1995, met een aantal aanpassingen door de jaren heen, grotendeels gelijk gebleven.

De koppeling aan de rijksuitgaven maakt dat het accres zich zowel ontwikkelt onder invloed van de volumemutaties bij het Rijk als de loon- en prijsontwikkeling van de rijksuitgaven. De evenredigheid in de normeringssystematiek heeft dus betrekking op zowel de volumeontwikkeling als de loon- en prijsontwikkeling.

De koppeling aan de NGRU is vanaf 1995 op hooflijnen ongewijzigd gebleven tot 2018. In dat jaar is het accres via de ARU gekoppeld aan alle plafondrelevante uitgaven van het Rijk. Dit zijn zowel de begrotingsgefinancierde als premiegefinancierde uitgaven. Een van de vragen die in de vorige evaluatie opkwam was of het door de decentralisaties ook logisch was om de normeringssystematiek te koppelen aan alle rijksuitgaven, inclusief de premiegefinancierde uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. In het Regeerakkoord van kabinet Rutte-III is gekozen voor deze bredere koppeling, mede vanwege de decentralisaties.

In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden worden de fondsen niet genormeerd met normeringssystematiek: de systematiek indexeert de middelen in de fondsen. De ontwikkeling van de fondsen is naast deze indexatie ook afhankelijk van stortingen en onttrekkingen. Naast stortingen en onttrekkingen vanwege taakwijzigingen (i.e. taakgebonden), vinden ook onttrekkingen en stortingen zonder taakwijziging (i.e. niet-taakgebonden) plaats. Het storten in of onttrekken van middelen aan de fondsen is een beleidsmatige keuze van het kabinet, buiten de normeringssystematiek om. Voorbeelden van mutaties zijn de in 2012 ingevoerde opschalingskorting en de aanvullende middelen voor Jeugdhulp die gemeenten in 2018 hebben gekregen. De normeringssystematiek bewerkstelligt dus de indexering van de middelen in de fondsen, maar niet de totale budgettaire ontwikkeling.

Figuur 3.2.1 Reële ontwikkeling accres, bruto binnenlands product en bruto collectieve uitgaven



Bron: Accres op basis van Meicirculaire 2020, overige gegevens op basis van de CEP-raming van het CPB (maart 2020).

Figuur 3.2.1 toont de reële<sup>8</sup> ontwikkeling van het accres<sup>9</sup>, de volumeontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) en de ontwikkeling van de bruto collectieve uitgaven<sup>10</sup> sinds de normeringssystematiek in 2012 weer is aangezet. In dit figuur is te zien dat de accresontwikkeling van 2012 tot 2015 lager (meer negatief) was dan de ontwikkeling van de bruto collectieve uitgaven. Deze ontwikkeling komt onder andere door de (NGRU-relevante) bezuinigingen die in die jaren zijn doorgevoerd. Daarnaast concludeerde de vorige evaluatie dat dit te maken had met de afbakening van de NGRU: de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid waren geen onderdeel van de NGRU, terwijl deze uitgavencategorieën gemiddeld harder stijgen dan de overige rijksuitgaven. Sinds 2018 groeit het accres harder dan de bruto collectieve uitgaven en gaat de groei gelijk op met de netto uitgaven van het Rijk.<sup>11</sup> Dit komt door de overgang van de NGRU (smalle mand) naar de ARU (brede mand), waarmee het accres ook gekoppeld werd aan de relatief snel stijgende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. In de jaren voor 2018 was dit niet het geval, waardoor de accresontwikkeling in die jaren lager was dan de totale uitgavenontwikkeling bij het Rijk. Daarnaast is deze accresstijging het gevolg van hogere uitgaven onder het kabinet Rutte-III.

Het is belangrijk om op te merken dat figuur 3.2.1 de accresontwikkeling toont en niet de totale ontwikkeling van de fondsen. Buiten de accresystematiek om zijn er ook beleidsmatige mutaties geweest die effect hebben op de ontwikkeling van de fondsen. Ook lopen de losse indexatie van het sociaal domein (tot 2019) en de integratie-uitkeringen niet mee in deze grafiek. Tot 2019 zijn de cijfers in de grafiek definitief, vanaf 2020 zijn de cijfers ramingen. Het is belangrijk hierbij op te merken dat op het moment van schrijven de gevolgen van de coronacrisis nog niet verwerkt zijn in beschikbare CPB-cijfers voor de middellange termijn. De cijfers moeten dus gezien worden als een indicatie van de ontwikkeling zonder de uitbraak van het coronavirus en de economische gevolgen daarvan.

<sup>8</sup> Alle reeksen zijn reëel gemaakt door te defleren met de prijsontwikkeling van het bbp, hierbij is 2011 als basisjaar genomen.

<sup>9</sup> Het betreft hier de jaarlijks procentuele ontwikkeling van het accres. Dit percentage is gelijk aan de jaarlijks ontwikkeling van de ARU (en voor 2018 NGRU). In deze reeks lopen de effecten van grondslagmutaties in de fondsen dus niet mee.

<sup>10</sup> De bruto collectieve uitgaven zijn de overheidsuitgaven die niet verminderd zijn met niet-belastingontvangsten zoals de gasopbrengsten en verkoopopbrengsten.

<sup>11</sup> Het betreft hier de uitgaven onder het netto uitgavenplafond waar het Rijk op stuurt.



## Beoordeling evenredigheid

In de huidige systematiek wordt evenredigheid geoperationaliseerd via de koppeling van het accres aan de ontwikkeling van de plafondrelevante netto rijksuitgaven. Er zijn ook andere operationalisering van evenredigheid mogelijk; het is een subjectief concept dat nader wordt ingevuld via bestuurlijke afspraken.

De overgang van de NGRU naar de ARU raakt ook aan de evenredigheid van de systematiek. Een van de conclusies van de vorige evaluatie was dat het accres achterbleef bij de totale netto collectieve uitgaven omdat de relatief snel stijgende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid niet tot de NGRU behoorden. Met de overgang naar de ARU is dit niet langer het geval. Daarnaast was de vraag of de decentralisaties in het sociaal domein naar gemeenten aanleiding zouden geven om aanpassingen te doen in de systematiek. Binnen de operationalisering van evenredigheid die de huidige systematiek kent, is de koppeling van het accres aan de rijksuitgaven inclusief zorg en sociale zekerheid logisch omdat de er delen van de zorg- en sociale zekerheidstaken gedecentraliseerd zijn. In dit opzicht is de huidige systematiek evenredig te noemen.

### 3.3 Stabiliteit

*De stabiliteit van de normeringssystematiek is van belang voor zowel het budgettaire proces van medeoverheden als dat van het Rijk. Stabiliteit valt op twee manieren te benaderen: horizontale en verticale stabiliteit.*

#### Horizontale stabiliteit

*Horizontale stabiliteit houdt in dat de ontwikkeling van de fondsen van jaar op jaar geen al te grote uitslagen kent, oftewel dat de indexatiepercentages van de fondsen tussen de jaren niet te sterk uiteenlopen. Dit bevordert de continuïteit van de publieke dienstverlening bij medeoverheden.*

#### Verticale stabiliteit

*Daarnaast is ook de verticale stabiliteit van belang. Hierbij gaat het om de ontwikkeling van het accres in een jaar tussen de verschillende momenten waarop de raming van het accres wordt bijgesteld. Een normeringsmethode is in verticale zin stabiel naarmate het verschil tussen de eerste en laatste berichtgeving over het accres in een jaar aan de medeoverheden klein is, en ook de tussentijdse bijstellingen relatief klein zijn. De zekerheid en de voorspelbaarheid van de accresontwikkeling neemt voor zowel de medeoverheden als het Rijk toe als er geen sprake is van grote fluctuaties in verticale zin. Grote schommelingen van de opeenvolgende ramingen van het accres kunnen tot problemen leiden in het begrotingsproces bij medeoverheden.*

*Hoewel ook medeoverheden in de gelegenheid zijn om tijdens het lopende jaar nog enige budgettaire aanpassingen te verwerken, komt het de rust van het begrotingsproces ten goede als de verticale schommelingen van de fondsen beperkt zijn. Bij het Rijk hebben verticale schommelingen bij de huidige systematiek een versterkend effect op zowel onderuitputting als opwaartse uitgavenbijstellingen. Een verticaal stabiele normeringssystematiek draagt bij aan de beheersbaarheid van de budgettaire risico's voor zowel het Rijk als de medeoverheden.*

## Analyse

De raming van het accres heeft een tijdshorizon van 5 jaar. Binnen deze tijdsperiode is het inherent dat er schommelingen in het accres zijn. De raming van het accres beweegt op ieder ramingsmoment mee met de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Hierin is er een afruil tussen actualiteit en stabiliteit. Neerwaartse bijstellingen in het accres hebben recent tot discussie geleid. Zo hebben enkele tientallen gemeentebesturen en provincies (in hun rol als toezichthouder) in 2019 en 2020 via brieven verzocht om meer stabiliteit in het accres. Daarnaast heeft de VNG een brief aan het kabinet gestuurd over de onwenselijke effecten van schommelingen in het accres en ook het stedennetwerk G40 heeft in 2019 aangegeven de schommelingen in het accres een belangrijke risicopost zijn voor een sluitende begroting. In het parlement is er ook aandacht geweest voor de stabiliteit van de normeringssystematiek. Dit heeft geleid tot drie moties in de Tweede Kamer met betrekking op de

stabiliteit.<sup>12</sup> Eerder, in 2015, hebben 230 gemeentebesturen een verzoek gedaan voor meer stabiliteit in het accres.<sup>13</sup>

De oorzaken van mutaties in het accres zijn grofweg onder te verdelen in vier categorieën:

- Beleidsmatige ramingsbijstellingen in de accresrelevante uitgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een nieuw Regeerakkoord.
- Andere ramingen van de loon- en prijsmutaties als gevolg van ramingsbijstellingen van het CPB. Dit komt omdat het accres een indexatie is voor zowel prijs- als volumeontwikkeling.
- Beleidsmatige grondslagmutaties in het Gemeente- en Provinciefonds, bijvoorbeeld als gevolg van overboekingen naar het Gemeentefonds of Provinciefonds. Deze mutaties hebben geen invloed op het percentage van de ARU-ontwikkeling, maar wel op de uitkomst van de systematiek in euro's.
- Onderuitputting of meevallers gedurende het lopend jaar. Meevallers kunnen optreden in zowel de raming van uitgaven als niet-belastingontvangsten aangezien de ARU op basis van de netto uitgaven wordt berekend.

Over de periode van evaluatie hebben alle bovenstaande ontwikkelingen zich voorgedaan. Het Regeerakkoord van kabinet Rutte-III leidde tot een meerjarige stijging van het accres, zowel door de overgang van de NGRU naar de ARU als door hoger geplande rijksuitgaven. Vervolgens zijn er tijdens de kabinetsperiode een aantal uitgavenmutaties bij het Rijk geweest. Er was onderuitputting op de geplande rijksuitgaven, investeringen werden naar latere jaren doorgeschoven en er waren meevallers in de zorg en sociale zekerheid. Ook waren er een aantal factoren die de rijksuitgaven verhoogden, zoals het pensioenakkoord en het woningmarktpakket. Alles bij elkaar leidde dit tot een daling van het geraamde accres in eerdere jaren en een stijging van het accres in latere jaren. Hiernaast was er in het voorjaar van 2019 een relatief grote neerwaartse bijstelling van de door het CPB geraamde loon- en prijsontwikkeling. De doorwerking hiervan op het accres is reëel gezien geen tegenvaller; er staan immers ook bij gemeenten en provincies lagere verwachte loon- en prijskosten tegenover. In dat opzicht is het een gewenste accresschommeling. Toch blijkt dat dit onderscheid door gemeenten en provincies niet altijd scherp wordt gemaakt en dat ook accresmutaties als gevolg van loon- en prijsmutaties leiden tot discussie. Dit heeft mede te maken met de presentatie van het accres als een reeks waarin geen expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen loon-, prijs- en volumeontwikkelingen.

*Box 1. Bevroren van het accres voor de jaren 2020 en 2021*

Tegen de achtergrond van de discussie over de schommelingen in de samen-trap-op, samen-trap-af systematiek en de maatregelen rondom het coronavirus hebben het kabinet, de VNG en het IPO besloten om de stand van het accres -volume en loon- en prijsontwikkeling- zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020 te bevriezen voor de jaren 2020 en 2021. Dit geldt zowel voor het accres van het Gemeentefonds en Provinciefonds als het accres van het Btw-compensatiefonds. Als er zich grote onverwachte wijzigingen voordoen, heeft het kabinet afgesproken hierover met het IPO en de VNG in gesprek te gaan. Het is aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden te besluiten hoe in de toekomst met het accres om te gaan. Hierover zal het kabinet te zijner tijd aan de Raad voor het Openbaar Bestuur ook om advies vragen.

De mutaties in het accres zijn zowel horizontaal als verticaal te benaderen. De horizontale stabiliteit geeft aan in hoeverre de ontwikkeling van het accres jaar-op-jaar stabiel is. Verticale stabiliteit drukt uit in hoeverre de raming van het accres voor één jaar verandert tussen de verschillende ramingsmomenten.

*Horizontale stabiliteit (jaar-op-jaarontwikkeling)*

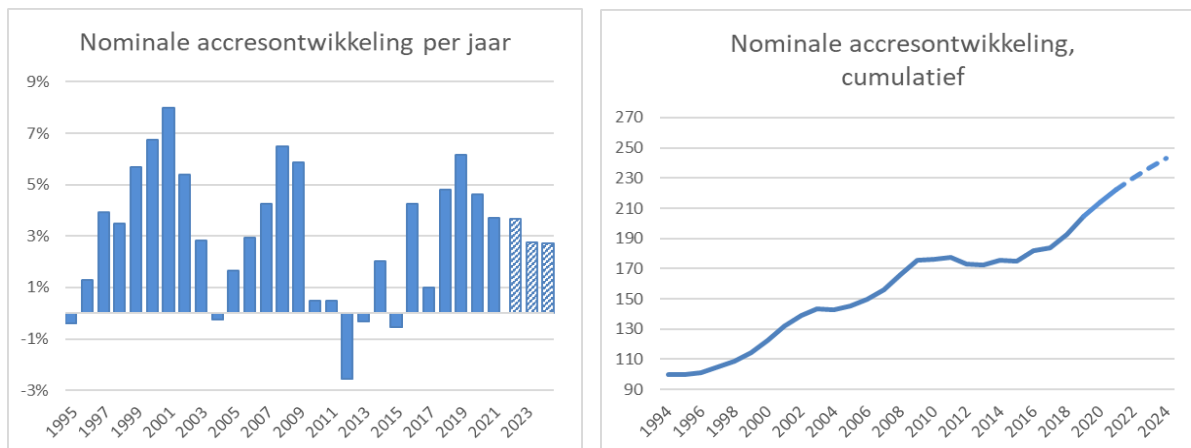
Figuur 3.4.1 laat de horizontale ontwikkeling van het accres zien. Voor de jaren 2022 en verder geldt het voorbehoud dat het accres nog een raming is en dus nog kan wijzigen. De figuur toont dat het accres sinds 2016 weer een stijgende lijn heeft ingezet. Voor de jaren 2018 en verder komt dit voornamelijk door de hogere uitgaven onder kabinet Rutte-III en de verbreding van zogeheten smalle mand (NGRU) naar de brede mand (ARU) waardoor ook de ontwikkelingen van de

<sup>12</sup> Motie Özütok (2019, nr. 35200-VII-12) en motie Segers (2019, nr. 35300-23) en motie Slootweg-Bruins (2019, nr. 35350-4).

<sup>13</sup> Oktober 2015 open brief wethouders financiën, Gouda

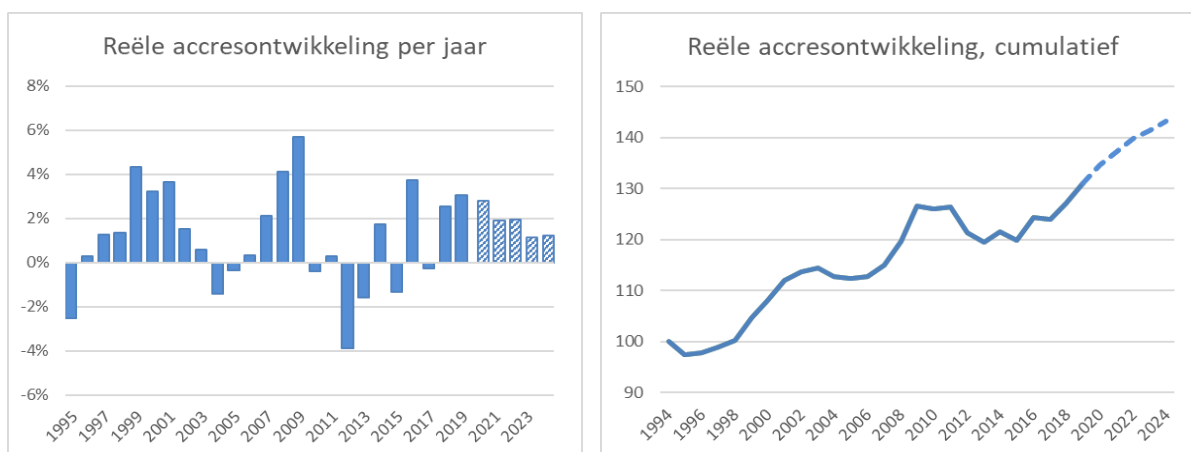
premiegefinancierde uitgaven in de sociale zekerheid en de zorg mede het accres bepalen. In de jaren 2009 tot 2015 is het accres gemiddeld laag, dit was het gevolg van de bezuinigingen die in deze jaren zijn doorgevoerd bij het Rijk. Daarnaast is het accres in 2010 en 2011 vastgezet op een nominale reeks.

Figuur 3.4.1 Nominale accresontwikkeling 1995 – 2024



Figuur 3.4.2 toont de reële accresontwikkeling per jaar. Hiervoor is de nominale accresontwikkeling gedeïndeerd met de prijsontwikkeling van het bruto binnenlands product, waarmee het reële accres zichtbaar wordt. De ontwikkeling van het reële accres kent grofweg hetzelfde patroon als de nominale accresontwikkeling: lage of negatieve accresen tijdens de periode van bezuinigingen na de financiële crisis en een stijgende lijn sindsdien.

Figuur 3.4.2 Reële accresontwikkeling 1995 – 2024



#### Verticale stabiliteit (afwijking van ramingen ten opzichte van realisaties)

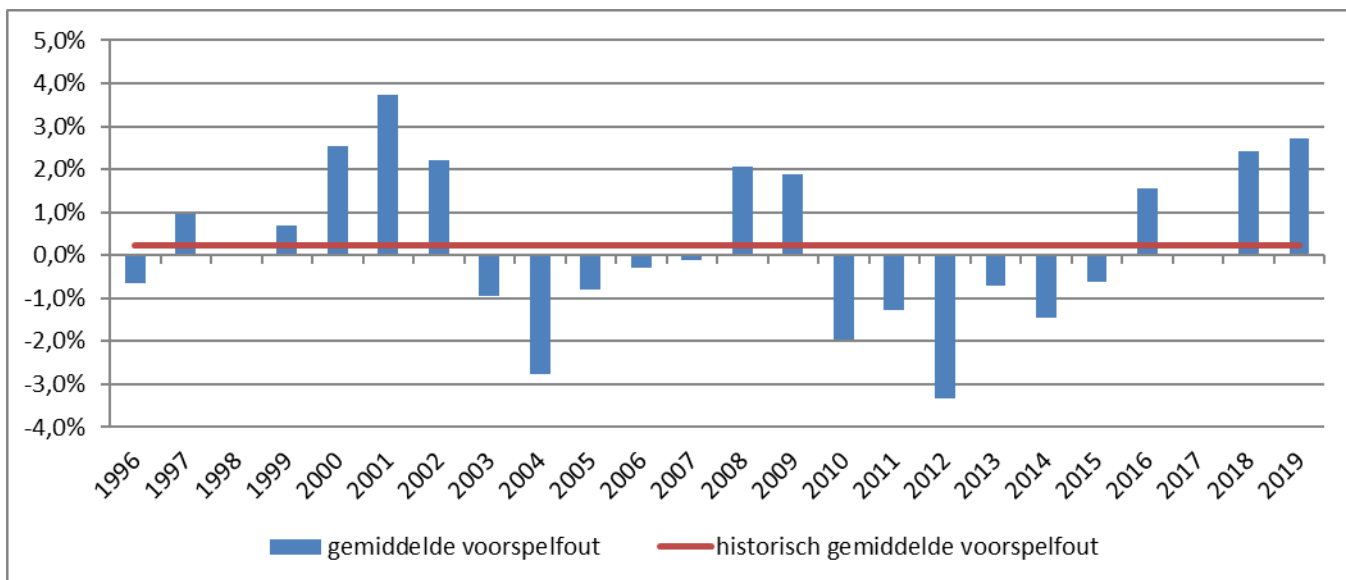
Het accres per jaar wordt in de huidige systematiek 12 keer geraamd en na afloop van het betreffende jaar definitief vastgesteld. Zo is het accres voor 2019 in de Meicirculaire 2014 voor het eerst geraamd en vervolgens in iedere Mei- en Septembercirculaire geüpdatet. De uiteindelijke vaststelling vindt plaats bij publicatie van het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) begin 2020. Door de lange periode tussen de eerste raming en de definitieve vaststelling is er een significante fluctuatie mogelijk tussen raming en realisatie.

Figuur 3.4.3 laat de gemiddelde voorspelfout van de raming van het accres in procentpunten sinds 1996 zien.<sup>14</sup> Deze gemiddelde voorspelfout over de gehele periode is 0,24 procentpunt. Dit betekent dat het definitieve accres per jaar in de realisatie gemiddeld 0,24 procentpunt hoger is uitgevallen dan te verwachten zou zijn op basis van de 12 voorafgaande ramingen. Het teken van de

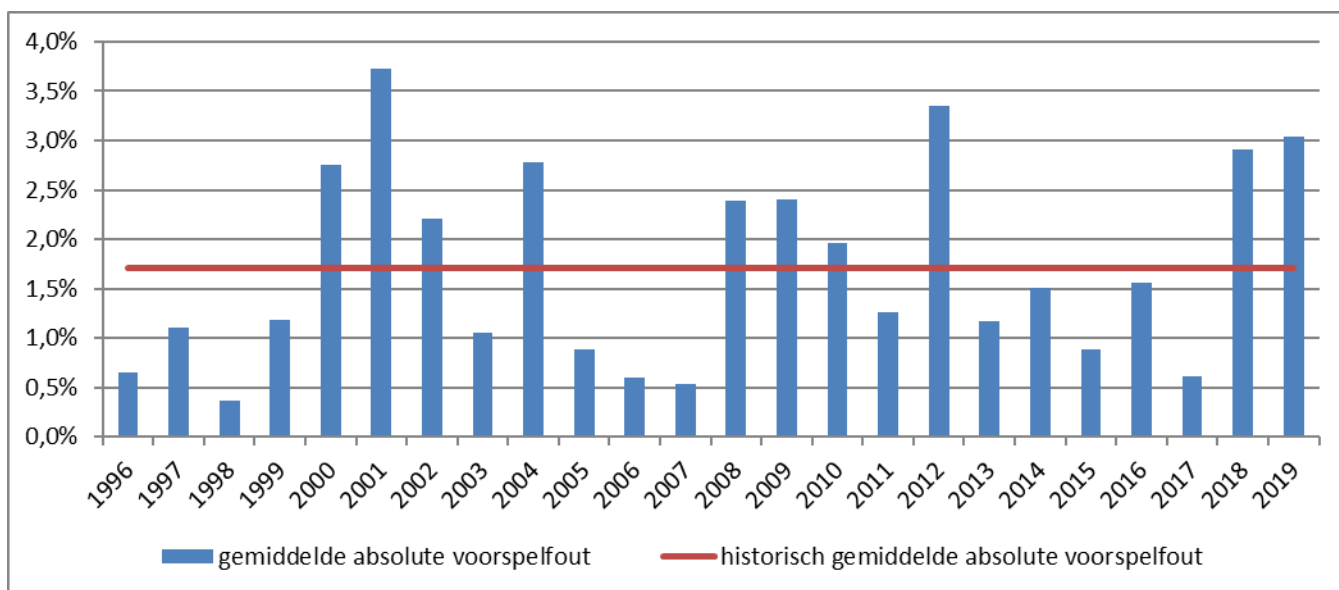
<sup>14</sup> De voorspelfout is berekend door het gemiddelde te nemen van de afwijking tussen de verschillende ramingsmomenten en de definitieve vaststelling van het accres.

ramingsfout wordt voor een groot deel beïnvloed door de beleidsmatige ontwikkeling van de rijksuitgaven. Een goede illustratie hiervan is de negatieve voorspelfout in de jaren van bezuinigingen na de financiële crisis. In de periode sinds de vorige evaluatie - 2016 tot en met 2019 – is de voorspelfout gemiddeld 1,7 procentpunt.

Figuur 3.4.3 Gemiddelde voorspelfout van de accresontwikkeling

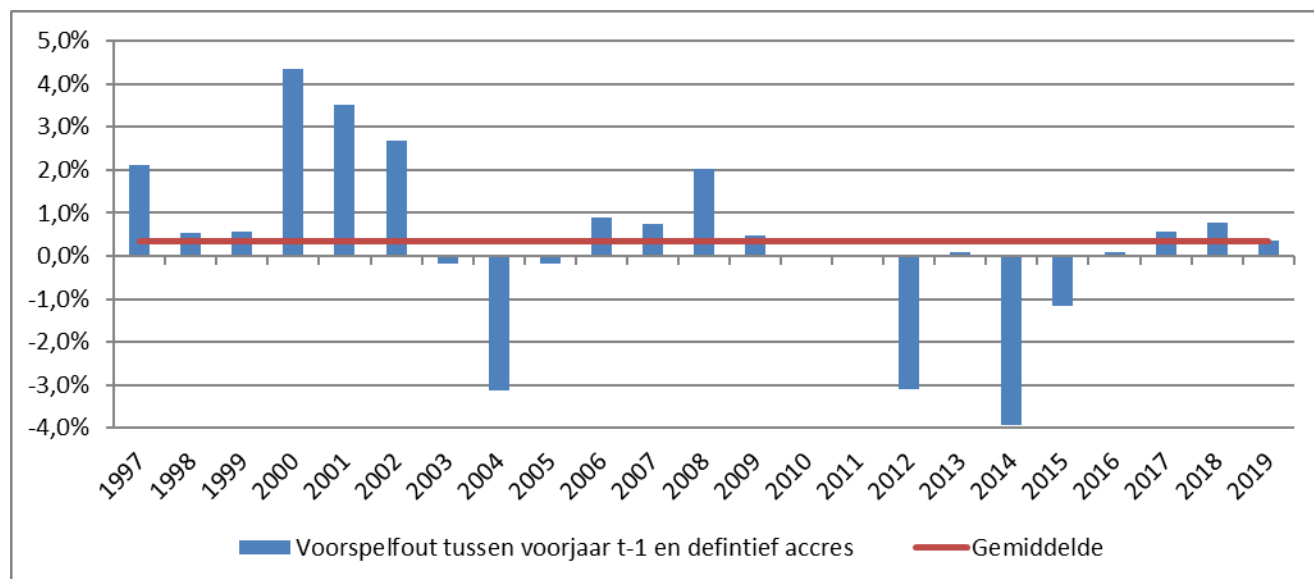


Figuur 3.4.4 Gemiddelde absolute voorspelfout van de accresontwikkeling



Figuur 3.4.4 toont de gemiddelde absolute voorspelfout in het accres. Deze is gemiddeld over de hele periode 1,7 procentpunt. Hierbij is met de absolute waarde van de voorspelfouten gerekend waardoor over- en onderschattingen niet tegen elkaar wegvallen. In de jaren sinds de vorige evaluatie was de absolute voorspelfout gemiddeld 2 procentpunt, wat niet veel afwijkt van het gemiddelde over de gehele periode. Het figuur laat ook zien dat van de recente jaren vooral 2018 en 2019 een hoge absolute ramingsfout hebben. Dit komt omdat de eerste ramingen voor 2018 en 2019 dateren van voor het aantreden van kabinet Rutte-III en relatief laag waren, de ramingen vervolgens opliepen onder invloed van o.a. de hogere uitgaven bij het Regeerakkoord Rutte-III en daarna weer enigszins daalden als gevolg van onderuitputting en lagere loon- en prijsontwikkeling.

Figuur 3.4.5 Voorspelfout na voorjaar t-1



Een belangrijk voorspelmoment is de raming van het accres in het voorjaar van jaar t-1. Deze raming wordt door veel gemeenten en provincies gebruikt om de primitieve begroting van het jaar op te baseren. Figuur 3.4.5 laat zien dat deze voorspelfout over de gehele periode gemiddeld 0,4 procentpunt is. In de jaren sinds de vorige evaluatie is dit getal gelijk: het gemiddelde over de jaren 2016-2019 is eveneens 0,4.

#### Box2. Effect doorwerkingspercentage

In de normeringssystematiek is de indexering van de fondsen gekoppeld aan de ontwikkeling van de ARU. Dit bewerkstelligt dat jaarlijks de procentuele indexatie van de middelen in het fonds gelijk is aan de procentuele ontwikkeling van de rijksuitgaven. Uitgedrukt in euro's leidt dit ertoe dat een budgettaire mutatie bij het Rijk een effect heeft op het accres dat gelijk is aan de mutatie vermenigvuldigd met het zogeheten doorwerkingspercentage. Dit doorwerkingspercentage is de verhouding tussen de middelen in de fondsen en de totale ARU-relevante uitgaven. In 2019 was dit doorwerkingspercentage ongeveer 10%, een euro extra uitgaven bij het Rijk leidt daarmee tot 10 cent extra accres (waarvan ongeveer 9 cent naar gemeenten en 1 cent naar provincies).

Ten tijde van de NGRU was dit percentage hoger, de fondsen zijn immers groter ten opzichte van de begrotingsgefinancierde uitgaven dan ten opzichte van alle uitgaven gecombineerd. In 2017, het laatste jaar van de NGRU, was het doorwerkingspercentage 23,5%. In 2018 (onder de ARU) was het doorwerkingspercentage 10%. Voor de komende jaren wordt een doorwerkingspercentage van tussen de 12,5% en 13% verwacht. Deze stijging is voornamelijk het gevolg van toevoegingen aan de fondsen als gevolg van decentralisaties.

#### Overgang van NGRU naar ARU

Sinds 2018 is de normeringssystematiek niet langer gekoppeld aan de NGRU (de begrotingsgefinancierde uitgaven van het Rijk) maar aan de ARU (alle plafondrelevante uitgaven van het Rijk). Een reden voor deze overstap was de stabiliteit van de systematiek: dit had enerzijds te maken met de toenemende grootte van de fondsen ten opzichte van de NGRU en anderzijds met de fluctuaties in de NGRU-relevante uitgaven.

In de huidige situatie waarin een aantal grote decentralisaties meelopen in de grondslag van het accres, zou de normeringssystematiek op basis van de NGRU snel tot grote accresuitslagen (in euro's) hebben geleid. Dit komt omdat het doorwerkingspercentage onder de NGRU-systematiek

relatief hoog zou zijn geworden.<sup>15</sup> De ARU-systematiek is hier minder gevoelig voor omdat een mutatie (in euro's) minder hard op het accres doorwerkt vanwege de bredere basis van de ARU.<sup>16</sup>

Naast dit doorwerkingseffect is ook de vraag of de procentuele ontwikkeling van de ARU verticaal stabiel is dan die van de NGRU. Dit is lastig te zeggen. Enerzijds leidde de smalle mand van de NGRU tot schommelingen. Op het moment dat er bijvoorbeeld een meevaller was op de (niet NGRU-relevante) EU-afrachten, waarmee andere (wel NGRU-relevante) uitgaven bekostigd werden, leidde dit tot schommelingen in het accres. Deze schommelingen traden ook op wanneer er meevallers in de kaders zorg en sociale zekerheid werden ingezet op problematiek op het kader rijksbegroting te dekken of vice versa. De ARU is hier minder gevoelig voor omdat de 'brede mand' beter aansluit op de manier waarop het Rijk zijn uitgaven beheerst. Anderzijds zijn er ook in de ARU instabiele elementen. Zo zijn de uitgaven aan openeinderegelingen in de zorg en sociale zekerheid relatief lastig te ramen en gevoelig voor ramingsbijstellingen, wat instabiliteit in de hand werkt.

Ten slotte zijn er in 2018 relatief veel accessschommelingen geweest door zowel onderuitputting als meevallers in de zorg en sociale zekerheid. Een gedeelte hiervan had zowel binnen de NGRU als de ARU een doorwerking gehad op het accres, maar gedeeltelijk vielen de meevallers buiten de smalle mand van de NGRU. Ter illustratie: in 2018 vielen de uitgaven onder het totale uitgavenplafond van het Rijk bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk 5,2 miljard euro lager uit dan in de Startnota was geraamd. Van deze daling viel 2,8 miljard euro onder het plafond rijksbegroting en 2,4 miljard euro onder de plafonds zorg en sociale zekerheid.

### Beoordeling

In de huidige accesssystematiek zit een inherente afruil tussen enerzijds de stabiliteit van het accres en anderzijds de actualiteit en de lange ramingstermijn. Het is nog niet mogelijk een conclusie te trekken over het effect van de overgang van de NGRU naar de ARU op de stabiliteit van het accres, aangezien er op het moment van schrijven slechts twee afgesloten jaren (2018 en 2019) zijn waarin het accres op basis van de ARU bepaald werd. Het lagere doorwerkingspercentage is qua stabiliteit een voordeel van de ARU ten opzichte van de NGRU. Daartegenover staat dat de ARU door het gebruik van de brede mand ook meebeweegt met de uitgaven in de zorg en sociale zekerheid. Deze uitgaven zijn relatief gevoelig voor ramingsbijstellingen, wat nadelig kan doorwerken op de stabiliteit. Schommelingen in het accres kunnen optreden door fluctuaties in de reële uitgaven van het Rijk en door andere ramingen van de loon- en prijsontwikkeling. Schommelingen in de loon- en prijsontwikkeling leiden reëel gezien niet tot mee- of tegenvallers. Toch blijkt dat dit bestuurlijk niet altijd zo ervaren wordt, vooral als de bijstelling negatief is. Dit komt mede omdat in de huidige presentatiewijze van het accres cijfermatig geen onderscheid wordt gemaakt tussen volumemutaties en loon- en prijsontwikkeling.

De raming van het accres is sinds de vorige evaluatie niet volatieler geworden dan deze historisch gemiddeld was. Wel was de absolute voorspelfout in 2018 en 2019 relatief hoog door o.a. de intensiveringen uit het Regeerakkoord Rutte-III en onderuitputting die in deze jaren optrad. Daarnaast waren ook in de zorg en sociale zekerheid forse neerwaartse uitgavenbijstellingen. Accessschommelingen en de verticale stabiliteit van de systematiek worden bestuurlijk als problematisch ervaren, zeker wanneer deze negatief zijn. Dit heeft geleid tot discussie over de stabiliteit van de huidige systematiek en of meer stabiliteit wenselijk is. Ook factoren buiten de normeringssystematiek hebben bijgedragen aan de discussie over de stabiliteit van het accres. In de periode van deze evaluatie zijn met de decentralisaties in het sociaal domein de middelen in het Gemeentefonds toegenomen. Hiermee is de afhankelijkheid van gemeenten van overdrachten van het Rijk sterker geworden. Daarnaast ervaren gemeenten ook stijgende uitgaven in een aantal gemeentelijke domeinen. De discussie over stabiliteit is ook niet nieuw: zowel de evaluatie uit 2015 als de evaluatie uit 2010 concludeerden dat stabiliteit een belangrijk aandachtspunt is.

---

<sup>15</sup> De evaluatie van de normeringssystematiek uit 2015 schat het doorwerkingspercentage op basis van de NGRU na het opnemen van de decentralisaties in de algemene uitkering van het GF en PF op 30% tot 35%. In deze situatie zou een mutatie van €1 in de NGRU leiden tot een accresmutatie van €0,35.

<sup>16</sup> Onder de ARU is dit percentage 13% over een bredere grondslag. Een mutatie van €1 in de ARU leidt tot een accresmutatie van €0,13.

### 3.4 Actualiteit

*Voor de gemeenten en de provincies is van belang dat een normeringsmethode inspeelt op actuele nominale ontwikkelingen van de uitgaven die zij uit de fondsen bekostigen. Daarnaast worden medeoverheden door regelmatige publicatie van accresbijstellingen in de gelegenheid gesteld om recente ontwikkelingen op Rijksniveau en de rekenkundige uitkomst van de systematiek te volgen en tijdig bestuurlijk te wegen. Voor het Rijk is van belang dat het Gemeentefonds en het Provinciefonds bij ombuigingen een als evenredig gepercipieerd aandeel bijdragen, ook vanwege het politieke draagvlak voor ombuigingen.*

#### **Analyse**

In de huidige normeringssystematiek worden de ramingen van het accres twee keer per jaar meerjarig bijgesteld naar aanleiding van de mutaties in de rijksuitgaven: bij de Voorjaarsnota (Meicirculaire) en bij de Miljoenennota (Septembercirculaire). De accessen zijn bij beide publicatiemomenten gebaseerd op de meest recente cijfers van het Centraal Planbureau en de laatste budgettaire besluitvorming door het kabinet.

Het lopend jaar wordt afgerekend bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). Deze afrekening wordt verwerkt in de daaropvolgende Voorjaarsnota (Meicirculaire). Er is gekozen voor een systematiek met nacalculatie omdat er een voorkeur was voor een volledig narekenbare systematiek waarvan de (definitieve) uitkomsten niet afhankelijk zijn van de ramingsmethoden van het Rijk. Voor het tijdelijk stilzetten van het accres in 2009 werd het accres afgerekend op basis van de Voorlopige Rekening (VR) van het Rijk. Deze nota werd eerder dan het FJR gepubliceerd wat gemeenten en provincies in staat stelde om de resultaten hiervan in hun eigen jaarverslagen mee te nemen. Met het afschaffen van de VR in 2012, is overgestapt op een afrekening op basis van het FJR.

Deze nacalculatie heeft tot gevolg dat in iedere Meicirculaire ook een afrekening over het accres van het voorafgaand jaar wordt gedaan. Deze afrekening kan zowel positief als negatief zijn. Als deze afrekening negatief is, moet deze enkeljarige<sup>17</sup> tegenvaller in het lopend jaar door gemeenten en provincies worden ingepast. Deze systematiek verhoogt de actualiteit van het accres ten opzichte van de rijksuitgaven, maar vermindert ook de stabiliteit.

#### *Behoedzaamheidsreserve*

Tot 2012 was er een behoedzaamheidsreserve die bij de definitieve vaststelling van het accres werd verrekend met de laatste accresmutatie. Deze reserve is in 1997 ingesteld nadat grote onderuitputting in 1996 tot een negatieve afrekening voor het accres leidde. De behoedzaamheidsreserve werd uitgevoerd door een deel van het accres niet uit te keren naar de algemene uitkering van de fondsen maar los in reserve te houden. Door aan Rijkszijde deze verwerkingwijze te hanteren werd op technische wijze de kans op een negatieve afrekening bij FJR/Meicirculaire kleiner gemaakt zonder de daadwerkelijke stabiliteit van de systematiek te veranderen. De behoedzaamheidsreserve bedroeg in 2006 227 miljoen euro, waarbij de ene helft is voorgefinancierd door het Rijk (o.a. door af te zien van de nacalculatie en dit bedrag te bestemmen voor het oprichten van de behoedzaamheidsreserve), de andere helft is uit de algemene middelen van het Gemeentefonds en Provinciefonds ter beschikking gesteld. Naar aanleiding van de evaluatie van de normeringssystematiek in 2006 is besloten om deze reserve vanaf 2008 te halveren.

In 2012 is, bij het opnieuw in werking treden van de normeringssystematiek, de behoedzaamheidsreserve afgeschaft. Deze keuze was gebaseerd op de ervaring dat gemeenten en provincies een deel van de behoedzaamheidsreserve al incalculeerden bij het opstellen van hun begroting, waarmee de stabiliserende functie van de reserve niet voldoende tot uitwerking kwam. Een tweede argument was dat gemeenten en provincies ook zelf behoedzaam om kunnen gaan met het verwerken van de accresraming in hun begroting.

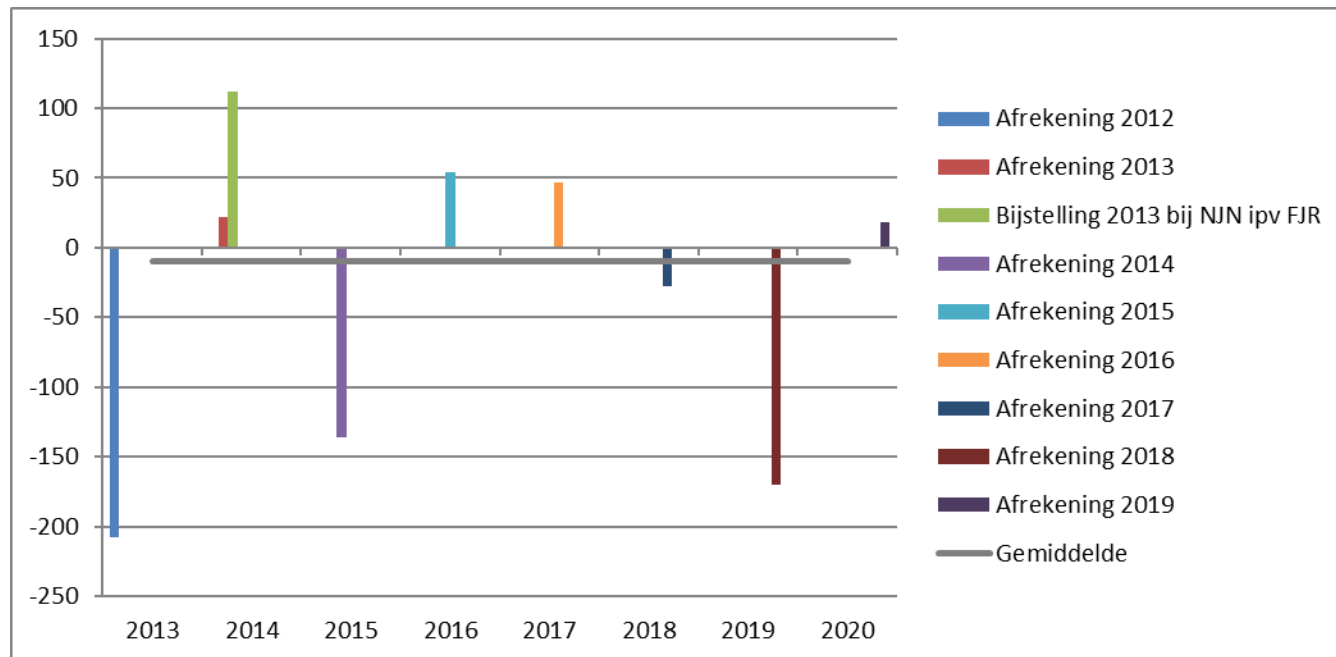
#### *Definitieve vaststelling en afrekening accres*

Sinds 2012 wordt de definitieve vaststelling van het accres volledig afgerekend bij de Meicirculaire van het volgende jaar. Figuur 3.3.1 toont de afrekening per jaar sinds 2012. Gemiddeld is de afrekening van de jaren 2012 tot en met 2018 -10 miljoen euro. Van de recente jaren is 2018 de

<sup>17</sup> Een positieve of negatieve afrekening van het accres over het afgelopen jaar heeft geen structureel effect op het accres. Het accres in het lopende jaar wijzigt erdoor in tegengestelde richting, zodat de optelsom van het structurele effect per saldo nul bedraagt.

opvallendste: door forse onderuitputting bij de Najaarsnota en het FJR was het definitieve accres 170 miljoen euro lager dan in september geraamd was.

Figuur 3.3.1 Jaarlijkse afrekening in jaar t+1 na definitieve vaststelling accres



### Beoordeling actualiteit

De huidige normeringssystematiek is vanwege zijn halfjaarlijkse bijstelling en afrekening zeer actueel. Het gevolg hiervan is dat zowel de intensiveringen als bezuinigingen of meevallers direct doorwerken in het accres. De actualiteit raakt hierdoor aan zowel de evenredigheid als de beheersbaarheid van de systematiek.

Actualiteit en stabiliteit zijn niet volledig met elkaar te verenigen: een systematiek waarvan de uitkomsten volledig actueel meebewegen met de rijksuitgaven is inherent minder stabiel dan een systematiek waarbij de actualiteit van de koppeling tussen de rijksuitgaven en het accres minder sterk is.

In de recente jaren was de tegenstelling tussen actualiteit en stabiliteit duidelijk zichtbaar: in 2018 en 2019 zijn de geraamde rijksuitgaven sterk gestegen door de intensiveringen van het regeerkoord Rutte-III. Later daalden ze weer door meevallers, onderuitputting en lagere loon- en prijsbijstelling. De actuele doorwerking hiervan op het accres leidde vervolgens tot discussie over het gewenste niveau van stabiliteit in het accres.

### 3.5 Beheersbaarheid

*Een beheersbare systematiek beperkt budgettaire risico's, voor zowel het Rijk als de medeoverheden. In die zin raakt dit uitgangspunt ook aan het uitgangspunt van stabiliteit. Het effect van de normeringssystematiek op de beheersbaarheid van de totale collectieve uitgaven hangt ook samen met de omvang van het Gemeentefonds en Provinciefonds ten opzichte van de totale rijksuitgaven en met de wijze waarop de koppeling tussen de fondsen en de rijksuitgaven is vormgegeven (zoals de keuze voor de brede versus de smalle mand). Het is daarbij vanuit het oogpunt van de medeoverheden wenselijk dat de uitkomsten van een normeringssystematiek niet beïnvloed kunnen worden door de ramingsmethoden van het Rijk.*

### Analyse

Het criterium beheersbaarheid is voor zowel het Rijk als voor medeoverheden van belang. Voor medeoverheden beslaat de uitkering uit de fondsen een aanzienlijk deel van hun inkomsten (circa 66% voor gemeenten en circa 48% voor provincies). Negatieve fluctuaties in het accres vormen daarom een budgettair risico voor het sluiten van de exploitatierekening. Ook voor het Rijk is de beheersbaarheid van het accres van belang. Het gaat hierbij zowel om de ontwikkeling van het



accres als gevolg van mutaties in de ARU als in wijzigingen in de grondslag van de fondsen. Deze ontwikkelingen moeten tijdig in het budgettaire proces in beeld zijn om de effecten hiervan budgettair in de rijksbegroting te passen. Hiernaast is het ook van belang dat er tijdens het budgettaire proces aandacht is voor de middelen die in de fondsen gestort worden. Dit voorkomt onverwachte of onlogische accreseffecten.

#### *Het doorwerkingspercentage van de fondsen in de NGRU en ARU*

Een van de conclusies van de vorige evaluatie van de normeringssystematiek was dat de integratie van het sociaal domein in de algemene uitkering druk zou zetten op de beheersbaarheid van de systematiek. Dit komt omdat het doorwerkingspercentage<sup>18</sup> na de integratie van het sociaal domein onder de NGRU-systematiek relatief hoog zou worden.<sup>19</sup> Dit zou tot gevolg hebben dat schommelingen in de NGRU al snel tot grote accresmutaties leiden. Voor zowel het Rijk als de medeoverheden zou dit tot beheersbaarheidsproblemen leiden. In de huidige situatie waarin een aantal grote decentralisaties meelopen in de grondslag van het accres, is de normeringssystematiek op basis van de ARU op dit punt beter beheersbaar dan de NGRU-systematiek zou zijn geweest.

#### *Stabiliteit ARU en beheersbaarheid*

Zoals bij het criterium stabiliteit omschreven is, zijn er onder de huidige normeringssystematiek nog steeds aanzienlijke fluctuaties in het accres. Deze fluctuaties verminderen de stabiliteit van het accres en hebben daarmee ook invloed op de beheersbaarheid. Voor de medeoverheden neemt de impact van accesschommelingen op de beheersbaarheid toe naarmate deze schommelingen eerder in de tijd (dichter bij het lopende jaar) vallen omdat er dan minder tijd is om hierop te anticiperen. In de afgelopen jaren zijn meerdere keren plotselinge schommelingen met relatief grote impact op de beheersbaarheid opgetreden.

#### *Structurele accres effecten van incidentele fondsmutaties*

In de huidige berekeningswijze van het accres is er voor ieder jaar een structurele accres-reeks (de accres-tranche). Voor structurele bedragen in de fondsen leidt dit tot logische uitkomsten: een structurele overboeking naar een van de fondsen wordt via het accres ieder jaar voor zowel volume- als voor loon- en prijsstijgingen gecompenseerd. Het omgekeerde geldt op het moment dat er structurele bedragen uit het fonds onttrokken worden. Voor incidentele middelen in de fondsen leidt de systematiek daarentegen tot onlogische uitkomsten. Door de tranchesystematiek leidt een incidentele toevoeging of onttrekking aan het fonds tot een structureel effect. Deze effecten zijn gelijk aan het bedrag dat incidenteel toegevoegd of onttrokken wordt vermenigvuldigd met de ARU-groei van dat jaar.

Deze effecten van de berekeningswijze van het accres zijn niet nieuw, maar komen wel vaker voor omdat er meer middelen via decentralisatie-uitkeringen in het fonds worden gestort dan vroeger het geval was. Hiermee is ook het effect van de incidentele toevoegingen of onttrekkingen op de meerjarige beheersbaarheid van het accres toegenomen. In aanvulling hierop is het voor de algemene beheersbaarheid van belang dat er goede afspraken zijn over het storten in- en onttrekken van middelen uit de fondsen.

### **Beoordeling**

De oude normeringssystematiek op basis van de NGRU zou met de overheveling van de decentralisaties in het sociaal domein naar de algemene uitkering geleid hebben tot moeilijk beheersbare uitkomsten voor zowel het Rijk als de medeoverheden. De huidige systematiek leidt op dit punt door de bredere koppeling aan de rijksuitgaven, en het daarmee gepaard gaande lagere doorwerkingspercentage, tot beter beheersbare uitkomsten.

Toch kent ook de huidige systematiek risico's voor de beheersbaarheid. Ten eerste zijn er ook in de huidige systematiek regelmatig schommelingen in de accresontwikkeling. Dit raakt aan zowel de stabiliteit als de beheersbaarheid van de systematiek. In de afgelopen jaren zijn deze schommelingen ook regelmatig in het lopend jaar gevallen, waardoor ze bij gemeenten en provincies een relatief

---

<sup>18</sup> Zie het criterium stabiliteit voor meer toelichting over het doorwerkingspercentage.

<sup>19</sup> De evaluatie van de normeringssystematiek uit 2015 schat het doorwerkingspercentage op basis van de NGRU na het opnemen van de decentralisaties in de algemene uitkering van het GF en PF op 30% tot 35%. In deze situatie zou een mutatie van €1 in de NGRU leiden tot een accresmutatie van €0,35.

zwaar effect hadden op de beheersbaarheid.<sup>20</sup> Dit uitte zich in onttrekkingen van reserves en tussentijdse aanpassingen van de begroting. Daarnaast raakt ook de toename van het gebruik van incidentele decentralisatie-uitkeringen aan de beheersbaarheid van de systematiek.

### 3.6 Inzichtelijkheid

*Een eenvoudige en inzichtelijke normering is van belang voor de uitlegbaarheid van de systematiek en het draagvlak ervoor. Inzichtelijkheid draagt bij aan de controleerbaarheid en eenvoud draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de systematiek. Het is belangrijk dat derden kunnen toetsen of de toegekende normering op een juiste wijze is berekend. Een inzichtelijke systematiek draagt ook bij aan de voorspelbaarheid van de ontwikkeling van de uitkomsten. Eenvoud draagt eraan bij dat een normeringssystematiek goed uitlegbaar is voor niet-financieel specialisten en bevordert daarmee het bestuurlijke draagvlak.*

*Om de inzichtelijkheid te vergroten worden medeoverheden door regelmatige publicatie van accresbijstellingen (middels de circulaires) in de gelegenheid gesteld om de recente ontwikkelingen op Rijksniveau en de rekenkundige uitkomst van de systematiek te volgen en tijdig bestuurlijk te wegen.*

#### **Analyse**

Gemeenten en provincies worden per jaar twee keer geïnformeerd over de actuele accresontwikkeling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, via de Mei- en Septembercirculaires. De Tweede Kamer krijgt een afschrift van de circulaires. Deze circulaires zijn gebaseerd op de besluitvorming van het Rijk in het kader van de Voorjaarsnota en Miljoenennota. Ook wordt de Tweede Kamer op drie momenten geïnformeerd over normeringssystematiek (en de accresontwikkeling), namelijk in de Miljoenennota (ontwerpbegroting en meerjarig raming), Voorjaarsnota (ontwikkeling in het lopende jaar) en het Financieel Jaarverslag van het Rijk (realisatie en verantwoording).

De huidige systematiek werkt op basis van nacalculatie. Nacalculatie betekent dat bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) in mei van het jaar t+1 het accres voor het jaar t definitief wordt vastgesteld. Daarmee vormen de realisatiecijfers het definitieve beeld van de ontwikkeling van de ARU.

#### *Begrotingstukken*

##### a. Miljoenennota

In de Miljoenennota wordt in een aparte bijlage de berekening van de ARU en het accres inzichtelijk gemaakt. Gedurende de onderzoeksperiode 2015 – 2019 zijn hiervoor verschillende opbouwtabellen gebruikt, onder meer omdat vanaf de start van de huidige kabinetsperiode de ARU van toepassing is waardoor de uitgangspunten van de systematiek zijn aangepast.

In alle gevallen is een tabel opgenomen waarin de berekening van de accresontwikkeling is weergegeven. Hierbij wordt een ramingsperiode van zes jaar gehanteerd (i.e. een lopend jaar en vijf ramingsjaren) waarbij zowel de procentuele, absolute als cumulatieve accresontwikkeling is opgenomen.

Daarnaast worden voor de fondsen de jaarlijkse accrestranches in twee tabellen weergegeven. Als laatste is een tabel opgenomen waarin het Btw-compensatiefonds en het geraamde plafond zijn weergegeven. Alle gebruikte ARU-standen zijn terug te vinden in de losse departementale begrotingen. Op deze manier is de accresraming na te rekenen. Voor een toelichting op de opbouw van de accresrelevante uitgaven wordt verwezen naar de jaarlijkse bijlage in de Miljoenennota of het FJR.

---

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld wanneer een negatieve afrekening van het accres over het vorige jaar in de Meicirculaire samenvalt met een negatieve bijstelling van de raming van het accres voor het lopende jaar in diezelfde Meicirculaire. Hierdoor ontstaat voor gemeenten en provincies in het lopende jaar een opgave om de rekening sluitend te houden.

#### b. Voorjaarsnota

In de voorjaarsnota wordt een knip gemaakt tussen het lopende begrotingsjaar en het komende begrotingsjaar. Mutaties die in het lopende begrotingsjaar beginnen worden in de Voorjaarsnota gepresenteerd, mutaties die in het nieuwe begrotingsjaar beginnen in de Miljoenennota. De afweging over de uitgavenontwikkeling van het Rijk wordt in het voorjaar op hoofdlijnen gemaakt. Daarnaast wordt in het voorjaar ook het merendeel van de loon- en prijsindexatie voor het lopend jaar definitief vastgesteld. Dit wordt meegenomen in de accresberekening die in de Meicirculaire wordt gepubliceerd.

De mutaties voor het nieuwe begrotingsjaar zijn ten tijde van de Meicirculaire nog niet openbaar en daarmee op dat moment niet na te rekenen door derden. Dit is pas het geval op de derde dinsdag in september met het verschijnen van de Miljoenennota. Hierbij is sprake van een afruil tussen de criteria actualiteit en inzichtelijkheid. Daarbij is gekozen om het cijfermatig wel in de accresraming te verwerken zodat de ontwerpbegroting van medeoverheden op het meest actuele inzicht kan worden gebaseerd.

#### c. Najaarsnota

De najaarsnota geldt niet als bijstellingsmoment voor het accres. De mutaties die voortkomen uit dit besluitvormingsmoment lopen mee in de accresberekening die in de Meicirculaire wordt gepubliceerd. Het aantal bijstellingsmomenten is in het verleden gereduceerd (o.a. voorlopige rekening) om tegemoet te komen aan het criterium stabiliteit.

#### d. Financieel Jaarverslag van het Rijk

In het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR) wordt de definitieve ARU over het afgesloten jaar gepresenteerd en is ook de realisatie van het acces actueel en na te rekenen. De standen zoals gebruikt in het FJR sluiten aan bij de departementale begrotingen die zijn voorzien van een accountantscontrole.

#### e. Begrotingen Gemeentefonds en Provinciefonds

De accresontwikkeling wordt meerjarig gereserveerd op een aanvullende post van het Rijk en jaarlijks geactualiseerd tot en met t+5. Op vaste momenten worden de geactualiseerde tranches budgettair verwerkt op de begroting van het Gemeentefonds en Provinciefonds. In de Miljoenennota wordt de accrestranche voor jaar t+1 aan de begrotingen Gemeentefonds en Provinciefonds toegevoegd. In de Voorjaarsnota en Miljoenennota worden de accrestranches voor jaar t geactualiseerd. En in de Voorjaarsnota wordt de accrestranche voor jaar t-1 afgerekend.

#### f. Circulaires Gemeentefonds en Provinciefonds

Gemeenten en provincies worden via de Mei- en de Septembercirculaire jaarlijks tweemaal op de hoogte gesteld van de accresontwikkeling voor het lopende en de komende begrotingsjaren. Het halfjaarlijkse karakter komt voort uit het streven de accresontwikkeling zo actueel mogelijk te maken. Daarnaast was er in 2018 eenmalig een maartcirculaire in verband met het afgesloten Regeerakkoord. De tabellen waarin de accresontwikkeling wordt weergegeven bevatten geen verdere toelichting over de effecten op het accres door volumemutaties van de netto rijksuitgaven en door de bijstelling van de rijksbudgetten voor de loon- en prijsontwikkeling. Door het presenteren van een integraal accres kunnen medeoverheden naar eigen inzicht een afweging maken over de toedeling van het accres aan uitgavenstijgingen –door een toename of afname van prijzen, lonen en (autonome) volumegroei– op verschillende domeinen.

#### *Correcties*

Het aantal correcties op de netto uitgaven onder het uitgavenplafond is onder de ARU teruggebracht. Ook zijn door de verbreding van de basis waarop de normeringssystematiek is gebaseerd alle correcties die samenhangen met historische financieringsverschuivingen vervallen.

Om de ARU te berekenen wordt uitgegaan van de netto rijksuitgaven onder het uitgavenplafond inclusief correcties. De belangrijkste en wezenlijk overgebleven correcties zijn rijksuitgaven aan gemeenten en provincies, de fondsen (inclusief het Btw-compensatiefonds), uitgavenmutaties in de werkloosheidswet als gevolg van conjunctuur (een plafondcorrectie) en financieringsverschuivingen gedurende de kabinetsperiode.

### **Complexiteit in de berekeningswijze**

Hoewel de normeringssystematiek gebaseerd is op een eenvoudig basisprincipe, samen trap op en trap af, is het berekenen van het accres complex. Deze complexiteit komt in de eerste plaats doordat bijna iedere verandering in de budgettaire besluitvorming een accreseffect heeft. Hierdoor is de vaststelling van het accres ook het sluitstuk van de besluitvorming. Het accres kan immers pas vastgesteld worden als de verwerking van alle andere mutaties stilstaat. Dit geldt ook voor de overboekingen naar de fondsen, die soms laat in het budgettair proces nog worden ingediend door departementen. Het volumedeel van het accres moet ook ingepast worden onder het uitgavenplafond, wat het bijhouden van de accresontwikkeling gedurende de gehele besluitvorming noodzakelijk maakt. Hiernaast is ook de samenhang met het Btw-compensatiefonds een complicerende factor. De afrekening van het Btw-compensatiefonds leidt tot een overheveling van het Gemeentefonds naar het provinciefonds of vice versa, dat vervolgens een effect heeft op de grondslagen voor het berekenen van het accres voor de fondsen.

### **Beoordeling**

De accresbepaling van het Gemeentefonds en het Provinciefonds is inzichtelijk, maar ook complex. De feitelijke uitkomsten zijn in beginsel na te rekenen; derden kunnen toetsen of de toegekende normering op een juiste wijze is berekend aan de hand van de presentatie die wordt gegeven in de Miljoenennota, het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de circulaires. De stukken worden gepubliceerd op het internet en de fondsbeheerders, de financieel medewerkers van de VNG en IPO, zijn beschikbaar en bereid om gemeenten en provincies te voorzien van een uitleg bij de gemaakte berekening, opbouw van achterliggende circulaire tabellen en de uitkomsten.

Ondanks de inspanningen en informatievoorziening om de normeringssystematiek zo transparant mogelijk te maken, is het door de complexe berekening soms lastig voor derden om te reproduceren of en hoe bepaalde maatregelen van het Rijk doorwerken in de normeringssystematiek. De uitkomst van de normeringssystematiek is de optelsom van een veelheid aan mutaties en correcties binnen de ARU en de middelen in de fondsen. Derden proberen vaak de partiële effecten van mutaties op het accres te duiden. Dit leidt regelmatig tot verwarring: het accres is een optelsom van veel, vaak tegengestelde mutaties; de ene post binnen de ARU gaat omhoog en een andere juist naar beneden.

Door de overstap naar de ARU en vormgeving langs de lijnen van de budgettaire kaders waarlangs de Rijksoverheid haar begroting vormgeeft is de systematiek eenvoudiger en beter uitlegbaar geworden. In de uitvoering is de systematiek echter nog steeds complex. Dit komt zowel door mutaties die laat in het budgettaire proces plaatsvinden als door de wisselwerking tussen het accres en andere delen van de begrotingssystematiek van het Rijk. Daarnaast zijn er nog altijd een aantal correcties en uitzonderingen binnen de normeringssystematiek. Hoewel de algemene werking van het accres bij de meeste betrokken departementen, gemeenten en provincies bekend is, blijken er toch soms onduidelijkheden of onverwachte effecten te zijn. Binnen de complexiteit van de huidige systematiek is dit, tot op zekere hoogte, onvermijdelijk.

### 3.7 Beoordeling normeringssystematiek

Het beeld dat ontstaat op basis van de beoordeling van de verschillende criteria, is in de onderstaande punten samengevat. Deze punten vormen samen een beknopt totaalbeeld van de evaluatie van de normeringssystematiek. Daarmee zijn deze punten ook de basis voor de ontwikkeling van de nieuwe beleidsvarianten.

- Evenredigheid is in de huidige systematiek het centrale begrip dat via 'samen-trap-op, samen-trap-af' wordt geoperationaliseerd. Evenredigheid zou ook op andere manieren geoperationaliseerd kunnen worden; het is een subjectief concept dat nader wordt ingevuld via bestuurlijke afspraken. Een van de aandachtspunten bij de vorige evaluatie was de invloed die de decentralisaties in het sociaal domein zouden hebben op de evenredigheid. Vanuit het perspectief van evenredigheid is er een logische koppeling tussen de overgang van de NGRU naar de ARU en de decentralisaties van het sociaal domein naar gemeenten.
- De werkgroep concludeert dat er in de afgelopen jaren veel politiek-bestuurlijke discussie is geweest over de normeringssystematiek en in het bijzonder over de stabiliteit ervan.
- In de afgelopen twee jaar is gebleken dat ook onder de ARU-systematiek er aanzienlijke fluctuaties in het accres waren. Dit kwam onder andere door grote onderuitputting bij het Rijk en aanzienlijke fluctuaties in de raming van de loon- en prijsontwikkeling. Schommelingen in de loon- en prijsontwikkeling leiden reëel gezien niet tot mee- of tegenvallers. Toch blijkt dat dit bestuurlijk niet altijd zo wordt ervaren, vooral als de bijstelling negatief is. Dit komt mede omdat in de huidige presentatiewijze van het accres cijfermatig geen onderscheid wordt gemaakt tussen volumemutaties en de loon- en prijsontwikkeling.
- Daarnaast zijn er ook factoren buiten de normeringssystematiek geweest die hebben bijgedragen aan de discussie over de stabiliteit van het accres. In de periode van deze evaluatie zijn met de decentralisaties in het sociaal domein de middelen in het Gemeentefonds toegenomen. Hiermee is de afhankelijkheid van gemeenten van overdrachten van het Rijk sterker geworden. Daarnaast ervaren gemeenten ook stijgende uitgaven in een aantal gemeentelijke domeinen (waaronder jeugd- en zorgtaken).
- Vanuit bestuurlijk oogpunt is de stabiliteit op dit moment onvoldoende, zo blijkt uit de brieven van gemeenten en de verschillende Kamermoties die over de stabiliteit van accres zijn aangenomen. Stabiliteit is dan ook het voornaamste aandachtspunt bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsvarianten. De discussie over stabiliteit is niet nieuw: ook de evaluaties uit 2015 en 2010 concludeerden dat de stabiliteit van de normeringssystematiek een belangrijk aandachtspunt is.
- Een cijfermatige vergelijking tussen de stabiliteit van de oude systematiek (NGRU) en de systematiek sinds 2018 (ARU) is nog moeilijk te maken vanwege de korte periode sinds de invoering van de ARU en de grote schommelingen die er sindsdien in de rijksuitgaven hebben plaatsgevonden.
- Theoretisch is wel te onderbouwen dat de overgang van de NGRU naar de ARU de stabiliteit heeft bevorderd omdat het doorwerkingspercentage van het accres hiermee is verlaagd. Een van de aandachtspunten van de vorige evaluatie was het risico dat het doorwerkingspercentage na de decentralisatie van het sociaal domein onbeheersbaar hoog zou worden. Op dit gebied leidt de ARU tot beter beheersbare uitkomsten dan de NGRU. Ook hebben overboekingen tussen de drie begrotingskaders van het Rijk niet langer een effect op het accres.
- De toename van het gebruik van incidentele decentralisatie-uitkeringen draagt in negatieve zin bij aan de beheersbaarheid van de systematiek, omdat deze incidentele uitkeringen structurele accreseffecten hebben. Daarnaast zijn voor de algemene beheersbaarheid goede afspraken over het storten en onttrekken van middelen van belang.
- Actualiteit en stabiliteit zijn communicerende vaten: een systematiek waarvan de uitkomsten volledig actueel meebewegen met de rijksuitgaven is inherent minder stabiel dan een systematiek waarbij deze koppeling minder sterk is. In de huidige vormgeving van de normeringssystematiek is gekozen voor een hoge mate van actualiteit, maar dit gaat op punten ten koste van de stabiliteit.
- De accessen zijn in beginsel na te rekenen aan de hand van de verschillende nota's en circulaires. Hoewel de berekening van het accres op papier inzichtelijk en navolgbaar is, blijkt deze in de praktijk complex. Ondanks het feit dat de algemene werking van het accres bij gemeenten, provincies en de meeste betrokken departementen bekend is, blijken er toch soms onduidelijkheden of onverwachte effecten te zijn. Wel ontbreekt in de circulaires voor de

medeoverheden de informatie hoe mutaties van het accres worden bepaald door volume-, loon-, en prijsontwikkelingen op de rijksbegroting.

- Door de overstap naar de ARU is de systematiek beter uitlegbaar geworden, omdat het accres zich ontwikkelt langs de lijnen van het totale uitgavenplafond van het Rijk. Hierdoor leiden overboekingen tussen plafonds niet langer tot veranderingen in het accres. Medeoverheden geven ook aan dat ze de huidige systematiek inzichtelijker en eenvoudiger vinden. Desondanks is de systematiek nog steeds complex in de uitvoering; de berekening ervan is arbeidsintensief en de complexiteit leidt soms ook tot verwarring over de uitkomsten ervan. Binnen de huidige systematiek en koppeling is dit tot op zekere hoogte onvermijdelijk.

## 4. Beleidsvarianten toekomstige normeringssystematiek

Op basis van de beoordeling van de huidige systematiek komt naar voren dat meer verticale stabiliteit gewenst is. Daarnaast zou meer informatie over de accresontwikkeling kunnen worden verschaft. Dit kan bijvoorbeeld door onderscheid te maken welk deel van de accresmutaties wordt bepaald door loon- en prijsontwikkelingen of door meer duiding te geven in de budgettaire ontwikkeling van de verschillende deelplafonds. Voor de toekomst zijn, naast de huidige systematiek, drie beleidsvarianten uitgewerkt om aan de behoefte voor meer stabiliteit tegemoet te komen: het (her)invoeren van een behoedzaamheidsreserve, het bevriezen of vertragen van het accres en een vaste volumeafpraak bij het Regeerakkoord. Met meer stabiliteit in de accresontwikkeling kan er meer rust ontstaan in het begrotingsproces van gemeenten en provincies. Daarnaast is gekeken naar de mogelijkheid om binnen de huidige systematiek via de circulaires meer informatie over de ontwikkeling van het accres te verschaffen.

De drie nieuwe beleidsvarianten verhogen allen de stabiliteit van het accres ten opzichte van de huidige systematiek. In alle varianten is er een afruil tussen actualiteit enerzijds en stabiliteit anderzijds. De huidige systematiek geldt als de meest actuele variant; bij de overige varianten is in toenemende mate sprake van meer stabiliteit ten koste van actualiteit. Bij een behoedzaamheidsreserve schommelt het accres actueel mee met de rijksuitgaven en worden negatieve bijstellingen gedempt via de reserve. Het bevriezen van het accres geeft (nominaal) volledige stabiliteit voor de jaren waarover het accres wordt vastgezet, maar in deze jaren beweegt het accres niet actueel mee met de rijksuitgaven. Het vertragen van het accres, bijvoorbeeld door een koppeling aan een meerjarig ARU-gemiddelde, dempt de schommelingen van het accres. Hierdoor is er een minder directe aansluiting met de actuele ontwikkeling bij het Rijk, waaronder de actuele loon- en prijsontwikkeling. Een vaste volumeafpraak, in feite een bevrozing bij Regeerakkoord, geeft de meeste stabiliteit, maar zorgt er ook voor dat het accres niet actueel meebeweegt met de rijksuitgaven tijdens een kabinetsperiode.

Afhankelijk van de ontwikkeling van de rijksuitgaven hebben varianten waarin het accres vastgezet wordt ook invloed op de invulling van het concept evenredigheid ten opzichte van de huidige systematiek. Het is mogelijk om binnen een vaste afspraak de indexatie van één of beide fondsen niet gelijk te laten meelopen met de budgettaire ontwikkeling van het Rijk. Dit zou een andere invulling van het concept evenredigheid zijn dan de huidige.

### 4.1 Variant 0. Vasthouden aan de huidige systematiek

Bij deze beleidsvariant wordt vastgehouden aan de huidige afspraken over de werking en berekening van de normeringssystematiek. Binnen de huidige systematiek is het wel mogelijk wijzigingen aan te brengen in de presentatie van het accres. Een optie is het opsplitsen van het accres in een volumereeks en een reeks die het gevolg is van loon- en prijsontwikkeling bij het Rijk. Daarnaast is het ook mogelijk de ARU-groei uit te splitsen naar de verschillende deelplafonds.

Onder eerdere afspraken over de normeringssystematiek is afgezien van het presenteren van deze uitsplitsing omdat hier vanuit het Rijk een voorschrijvende werking vanuit gaat. Uiteindelijk behoren gemeenten en provincies naar eigen inzicht hierin een zelfstandige keuze te maken. Voor de algemene uitkering geldt dat gemeenten en provincies vrij zijn de middelen naar eigen inzicht te besteden. Aanvullende uitsplitsing van de onderliggende ontwikkelingen in het accres kunnen dan ook enkel als informerend gezien worden en niet als richtinggevend voor hoe gemeenten en provincies hun eigen onderverdeling maken.

#### *Inzichtelijk maken van loon-prijseffect in het accres*

Onder de huidige systematiek hebben loon- en prijsontwikkelingen op de rijksbegroting direct invloed op het accres. Sinds deze kabinetsperiode worden zowel de uitgaven als het uitgavenplafond geïndexeerd met de macro loon- en prijsindices. Dit heeft tot gevolg dat het accres, net als de rijksuitgaven, meebeweegt met loon-prijsontwikkeling. In de huidige presentatie van het accres wordt het onderscheid tussen volumemutaties en loon- en prijsontwikkelingen niet gemaakt. Door het inzichtelijk maken van de samenstelling wordt voor medeoverheden zichtbaar welk deel van het accres bestaat uit de loon- en prijs- en welk deel uit volumeontwikkeling. De oorzaken van accesschommelingen zijn voor gemeenten en provincies hierdoor beter navolgbaar en in hun eigen organisatie uitlegbaar. De bijstellingen van het accres als gevolg van loon- en prijsontwikkelingen kunnen ook op deze wijze afzonderlijk in de gemeente- en provinciebegroting worden verwerkt. Het

is hierbij wel belangrijk om op te merken dat de loon- en prijsontwikkelingen bij het Rijk niet gelijk hoeven te zijn aan de loon- en prijsontwikkelingen bij gemeenten en provincies, al volgen ze wel eenzelfde trend.

De uitsplitsing van het accres in volume- en loon- en- prijsontwikkeling kan enkel bij de Miljoenennota (Septembercirculaire) gemaakt worden. In de Meicirculaire wordt de accresontwikkeling meerjarig gepresenteerd terwijl de Voorjaarsnota enkel betrekking heeft op het lopende jaar. Het bij de Meicirculaire uitsplitsen van de meerjarige reeks zou besluitvorming in beeld brengen die pas bij de Miljoenennota definitief wordt en is daarom onwenselijk.

#### *Uitsplitsen accresontwikkeling naar plafonds*

Bij deze optie wordt de procentuele ARU-ontwikkeling uitgesplit naar percentages voor de verschillende deelplafonds. Hiermee blijft de brede mand behouden, maar is er meer informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de verschillende uitgavencategorieën bij het Rijk. Gemeenten kunnen deze informatie gebruiken bij het onderverdelen van hun eigen middelen tussen het sociaal en fysiek domein. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat in deze variant enkel indicatief de ARU-ontwikkeling per deelplafond wordt geschetst. Het is in de beperkte tijd tussen het einde van de besluitvorming en de publicatie van het accres in de betreffende nota's en circulaires niet mogelijk om iedere accrestranche volledig uit te splitsen naar ontwikkeling per uitgavenplafond. Daarnaast geldt ook voor deze variant dat deze uitsplitsing enkel in de Septembercirculaire gedaan kan worden om niet vooruit te lopen op nog niet definitieve en openbare besluitvorming.

#### **4.3 Variant 1. Behoedzaamheidsreserve**

Bij deze beleidsvariant wordt een deel van het accres nog niet verwerkt, maar achtergehouden. Een behoedzaamheidsreserve kan op twee manieren worden vormgegeven: binnen de gemeentelijke en provinciale begroting of binnen het Gemeente- en het Provinciefonds. Een behoedzaamheidsreserve vergt in beide gevallen aanpassing van de kaders waarmee de provincies toezicht houden op de gemeenten en het Rijk toezicht houdt op de provincies. Bij vaststelling van het accres wordt het verschil met de raming verrekend met deze reserve. De reserve kan zowel tegen een negatieve eindafrekening als tegen een negatieve bijstelling gedurende het jaar worden gebruikt. De berekening van het accres vindt nog steeds op basis van nacalculatie plaats.

Doel van de behoedzaamheidsreserve is het vergroten van de stabiliteit van de accresramingen, en daarmee de stabiliteit van de uitkeringen uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds, om zo een rustiger begrotingsproces bij gemeenten en provincies mogelijk te maken. Het betreft hier de verticale stabiliteit - een zo goed mogelijke aansluiting tussen de eerste raming en de uiteindelijke realisatie van het fonds. Daarnaast is het ook mogelijk een reserve te maken die niet automatisch ieder jaar uitgekeerd wordt, maar die ingezet wordt als er grote horizontale fluctuaties in het accres zijn. Een behoedzaamheidsreserve is een technisch instrument om de uitslagen van de normering te dempen door de budgettaire stromen stabiel te maken. De uitkomst van de normeringssystematiek zelf wordt niet stabiel.

#### *Behoedzaamheidsreserve binnen de eigen begroting*

Gemeenten en provincies sturen op een begroting in evenwicht, waarbij de structurele lasten de structurele baten niet overschrijden. Dit is een wettelijke verplichting. De baten van de begrotingen zijn over het algemeen gebaseerd op de Meicirculaire uit het jaar waarin de begroting wordt opgesteld. Met een uiteindelijk lager of hoger accres dan bij het opstellen van de begroting is voorzien, kunnen exploitatietekorten of –overschotten ontstaan bij gemeenten en provincies die de accresraming volledig hebben ingeboekt. Een behoedzaamheidsreserve binnen de eigen begroting kan helpen exploitatietekorten te voorkomen. Het voorkomt de neerwaartse en opwaartse bijstellingen van het accres niet, maar geeft wel een buffer waarmee neerwaartse bijstellingen opgevangen kunnen worden. Gemeenten en provincies hebben zelf de mogelijkheid om een behoedzaamheidsreserve op de eigen begroting te treffen, bijvoorbeeld via een percentage van de algemene uitkering.

#### *Behoedzaamheidsreserve binnen het Gemeentefonds en Provinciefonds*

Bij een behoedzaamheidsreserve binnen het Gemeentefonds en Provinciefonds reserveert het Rijk een deel van de verplichting die het heeft richting de gemeenten en provincies. Aan gemeenten en provincies wordt door de toezichthouder opgedragen de behoedzaamheidsreserve niet in de



primitieve begroting mee te nemen. De behoedzaamheidsreserve komt lopende het begrotingsjaar niet tot uitkering, maar wordt na afloop van het begrotingsjaar verrekend met de uitkomsten van de nacalculatie bij het Financieel Jaarverslag van het Rijk (FJR). Een negatieve bijstelling wordt hierbij opgevangen via de reserve. Hiermee is de eindafrekening per saldo positief zolang de afrekening van het accres niet negatiever is dan het bedrag dat beschikbaar is in de reserve. De reserve vormt zo een buffer om het mogelijk negatieve effect van het gerealiseerde accres op te vangen.

### *Box 3. Voorbeeld behoedzaamheidsreserve*

Indien er een behoedzaamheidsreserve is van 100 miljoen euro, en bij de nacalculatie blijkt dat de onderuitputting van de accresrelevante uitgaven een effect heeft op de fondsen dat kleiner is dan 100 miljoen euro, dan wordt het verschil bij de eerstvolgende Voorjaarsnota alsnog ten gunste van de gemeenten en provincies gebracht. Is het effect van onderuitputting op het accres groter dan 100 miljoen euro, dan moeten de gemeenten en provincies alsnog het gedeelte dat uitgaat boven dit bedrag aan het Rijk terugbetalen. Als er in de realisatie sprake is van een hoger accres dan bij de laatste Miljoenennota geraamd werd, dan wordt dit bedrag bovenop de 100 miljoen euro reserve uitgekeerd.

### *Vormgeving en omvang behoedzaamheidsreserve*

Deze beleidsvariant vraagt om aanvullende bestuurlijke afspraken over hoe de behoedzaamheidsreserve wordt gevormd en hoe groot de omvang is. De voor de reserve bestemde middelen kunnen afgezonderd worden in het Gemeentefonds of op een andere begroting worden geplaatst. Bij het Rijk en medeoverheden kan door een ander kasritme als gevolg van het instellen van de behoedzaamheidsreserve een financieringsvoordeel of -nadeel optreden (bijvoorbeeld een renteverlies). Bij de huidige zeer lage rentestanden is dit voor- of nadeel verwaarloosbaar.

Met de invoering van de behoedzaamheidsreserve wordt de verticale stabiliteit van de uitkering uit de fondsen vergroot. Hiervoor is het wel een voorwaarde dat medeoverheden de ontvangsten uit de reserve niet vooraf al opnemen in hun begroting. Eerder was dit (gedeeltelijk) wel het geval en daarom is in 2012<sup>21</sup> de behoedzaamheidsreserve afgeschaft. Het bleek dat gemeenten en provincies vooraf een deel van de reserve inboekten in hun begroting, waarmee het stabiliserende element van de reserve verloren ging. Als de reserve opnieuw ingevoerd zou worden, is het een reëel risico dat dit weer gebeurt. Er zijn daarom heldere en bindende afspraken nodig om te voorkomen dat dit wederom het geval is. Het herinvoeren van een reserve kan ten koste gaan van de actualiteit en de inzichtelijkheid, omdat er geen eenduidige relatie is tussen mutaties in de afrekening van de accres en de uitkering aan de gemeenten en provincies. Dit kan deels worden voorkomen door gemeenten en provincies via de verschillende circulaire informatie te verschaffen over de stand van de reserve.

#### 4.4 Variant 2. Accres vastzetten of vertragen

##### **Variant 2a Bevroren van het lopend of komend jaar.**

Bij deze beleidsvariant wordt de accresontwikkeling voor één of meerdere jaren op basis van een raming bevroren en daarna niet meer bijgesteld of afgerekend. Deze bevrozing kan zowel 'rollend' voor bepaalde jaren plaatsvinden (bijvoorbeeld door altijd het lopende jaar te bevriezen) als voor meerdere jaren in de toekomst. Als het accres voor de gehele kabinetsperiode bevroren wordt, lijkt deze variant sterk op de vaste volumeafpraak.<sup>22</sup>

Door het stilzetten van de accresontwikkeling krijgen medeoverheden vanaf de Startnota of latere nota's duidelijkheid over het accres over een bepaalde periode en daarmee meer zekerheid over de budgettaire uitgangspunten bij het opstellen van hun begroting.

De periode waarover het accres bevroren wordt, bepaalt ook de afruil tussen stabiliteit en actualiteit. Het bevroren van het accres in het voorjaar waarin medeoverheden de begroting voor jaar t+1 opstellen geeft bijvoorbeeld relatief veel stabiliteit, maar minder actualiteit dan wanneer het accres in

<sup>21</sup> In de aanvullende bestuurlijke afspraken van 15 april 2009 is afgesproken om de normeringssystematiek niet van toepassing te verklaren voor de jaren 2009, 2010 en 2011.

<sup>22</sup> Het voornaamste verschil tussen het bevroren van het accres voor de gehele kabinetsperiode en de vaste volumeafpraak is dat bij een vaste volumeafpraak het loon- en prijsdeel van het accres niet bevroren wordt. Daarnaast is bij een volumeafpraak de volumecomponent niet noodzakelijk gelijk aan de volumeontwikkeling van de rijksuitgaven.

het voorjaar van het lopende jaar bevroren wordt. Hierbij is het ook van belang op te merken dat bij het totaal bevroren van het accres ook loon- en prijsontwikkelingen niet meer actueel doorwerken in de jaren waarvoor het accres bevroren is. Om dit probleem tegen te gaan is het een optie om het accres tijdens de bevroering nog wel bij te stellen voor wijzigingen in de loon- en prijsmutaties bij het Rijk.

Voorbeelden van momenten waarop het accres van het lopende of komende jaar bevroren kan worden zijn:

- Het vastzetten van het lopend jaar in september van ditzelfde jaar. Hierbij lopen de ontwikkelingen tussen de Miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk niet meer mee in het accres.
- Het vastzetten van het lopend jaar in mei van ditzelfde jaar. Dit is het moment waarop de loon- en prijsontwikkeling van het Rijk voor het lopende jaar grotendeels vaststaat.
- Het vastzetten van het komend jaar (t) in september (t-1). Dit is het moment dat het Rijk de Miljoenennota en de begrotingen van het komend jaar vaststelt. Hierbij zou de vaststelling van de ontwerpbegroting van het Rijk ook het laatste bijstellingsmoment voor het accres zijn.
- Het vastzetten van het komend jaar (t) in mei (t-1). Dit is de accresraming op basis waarvan veel medeoverheden hun eerste primitieve begroting opstellen.

Bij een bevroering is altijd een sterke afruil tussen stabiliteit en actualiteit. Wanneer het accres wordt vastgezet ontstaat duidelijkheid over het accres voor medeoverheden, maar is er ook geen doorvertaling van ontwikkelingen op de rijksbegroting naar de fondsen. Budgettaire ontwikkelingen op de rijksbegroting en inflatieramingen worden immers niet meer verwerkt in de stilgezette stand van het accres. Voor de langere termijn zijn er geen grote consequenties voor de evenredigheid van de systematiek vanwege het structurele karakter van de meeste maatregelen die op de rijksbegroting worden genomen. Wel is te verwachten dat het bevroren van het accres in het lopend jaar gemiddeld tot een hoger definitief accres leidt, aangezien de ARU in de tweede helft van het lopend jaar vaak daalt door onderuitputting.

#### **Variant 2b Het accres berekenen op basis van meerjarige gemiddelde**

Het accres kan ook berekend worden op basis van een vlottend gemiddelde van de ontwikkeling van de accresrelevante uitgaven. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden op basis van een gemiddelde van de ARU in het betreffende jaar en de twee jaren daarvoor.<sup>23</sup> In deze variant werken budgettaire mutaties bij het Rijk vertraagd door in het accres. Dit leidt ertoe dat het accreseffect van schommelingen in het lopend jaar verspreid wordt over het lopend jaar en de twee daaropvolgende jaren. De schommelingen worden hierdoor cumulatief niet kleiner, maar wel beter beheersbaar voor gemeenten en provincies omdat ze door de spreiding over meerdere jaren worden gedempt. Naast dit voordeel kent de systematiek ook een aantal nadelen. De accessen bewegen minder actueel mee met de uitgaven van het Rijk, wat negatieve effecten kan hebben voor zowel het Rijk als gemeenten en provincies. Een voorbeeld hiervan is dat mutaties in de loon- en prijsraming vertraagd doorwerken in het accres. Daarnaast maakt de vertraging in het accres het lastiger voor het Rijk om effectief te bezuinigen op het moment dat de grenzen van de Europese begrotingsregels in zicht komen. Ook de inzichtelijkheid en uitvoerbaarheid van het accres worden in deze variant lager dan in de huidige systematiek. Dit geldt zowel voor de inzichtelijkheid van de ontwikkeling in de circulaire als de complexiteit van het budgettaire proces bij het Rijk. Bij het Rijk wordt budgettaire besluitvorming complexer omdat het accreseffect van besluiten in een bepaald jaar zich verspreidt over meerdere jaren. Deze accreseffecten moeten vervolgens weer onder het uitgavenplafond van het Rijk worden ingepast, wat voor alle jaren waarin dit effect plaatsvindt om aanvullende besluitvorming vraagt.

#### **4.2 Variant 3. Vaste volumeafpraak bij Regeerakkoord**

Bij deze variant wordt het accres voor langere tijd vastgezet. Het meest logische moment om een dergelijke afspraak te maken is de start van een nieuwe kabinetsperiode. Hierbij kan de geraamde ontwikkeling van de rijksuitgaven een beginpunt zijn om ook de accresontwikkeling vast te stellen. Ook is het mogelijk om in het Regeerakkoord hier beleidsmatig van af te wijken. Op deze manier

<sup>23</sup> Bijvoorbeeld: onder uit huidige systematiek wordt de accrestranche 2020 berekend op basis van de groei van de accresrelevante uitgaven van 2020 ten opzichte van 2019. In de variant met een berekening op basis van een meerjarige gemiddelde zou de tranche 2020 gebaseerd zijn op de ontwikkeling van de gemiddelde uitgaven in 2018, 2019 en 2020 ten opzichte van de gemiddelde uitgaven in 2017, 2018 en 2019.

wordt bij het Regeerakkoord de volumeontwikkeling van het accres vastgezet. Dit geeft gemeenten en provincies meerjarige zekerheid over de volumeontwikkeling. Een variant hiervan is eerder ook door de Raad van State voorgesteld.<sup>24</sup>

De loon- en prijsontwikkeling in het accres wordt actueel gehouden door deze regulier bij te stellen. Dit voorkomt reële mee- of tegenvallers op het moment dat de loon- en prijsontwikkeling hoger of lager blijkt uit te vallen dan bij het Regeerakkoord werd verwacht. Hiermee ontstaat een systematiek waarbij er een knip wordt gemaakt tussen de normering van het volumedeel van het accres en het loon- en prijsdeel. Het volumedeel van de normering is zeer stabiel maar speelt minder actueel in op de budgettaire ontwikkelingen bij het Rijk. Het deel voor loon- en prijscompensatie beweegt wel mee. Daarmee is dit deel volledig actueel. Het totale accres is hierdoor reël gezien stabiel, maar zal nominaal nog wel muteren door de wisselende raming van de loon- en prijsontwikkeling.

#### *Aanvullende afspraken*

Deze beleidsvariant vraagt om aanvullende bestuurlijke afspraken over hoe omgegaan wordt met grote onvoorziene budgettaire ontwikkelingen gedurende de kabinetsperiode. De vraag is dan bijvoorbeeld of en hoe een forse verslechtering van de overheidsfinanciën moet worden doorvertaald naar een aanpassing van de volumeafpraak. Indien medeoverheden hier niet in mee zouden doen, heeft dat effect op de evenredigheid. Net als in de huidige systematiek blijft de bestuurlijke wegging van de uitkomsten gedurende de kabinetsperiode belangrijk. Ook is het mogelijk om vooraf afspraken te maken over de omstandigheden waarbij een nieuwe wegging van de afspraken gewenst is.

Daarnaast zijn er bij deze optie afspraken nodig over de loon- en prijsontwikkeling waarmee het accres geïndexeerd wordt. Een uitgangspunt daarbij kan de gemiddelde loon-en-prijsbijstelling van het Rijk zijn. Deze methode zou overeenkomen met de loon- en prijsindexatie voor het accres in de huidige systematiek.<sup>25</sup> Ook is in deze systematiek een afspraak nodig over de extrapolatie<sup>26</sup> van het accres. Een uitgangspunt hierbij zou het doortrekken van de groei in het laatst bekende jaar kunnen zijn. Daarmee wordt in de jaren na de lopende kabinetsperiode een beleidsarme ontwikkeling gebudgetteerd waar het volgende kabinet weer beleidsmatig op verder kan bouwen.

#### *Effecten op de verschillende criteria*

Een vaste volumeafpraak geeft een hoge mate van stabiliteit. Het accres beweegt in dit geval niet langer actueel mee met de uitgaven van het Rijk; de invulling van het concept actualiteit wordt daarmee anders. Ook evenredigheid wordt hiermee anders ingevuld dan in de huidige systematiek: bij het Regeerakkoord wordt een keuze gemaakt in wat gezien wordt als een evenredige indexatie. Daarnaast raakt ook de manier waarop omgegaan wordt met het accres in het geval van grote bezuinigingen aan de invulling van de evenredigheid.

De inzichtelijkheid van deze systematiek is hoger dan de huidige: het is voor de gehele kabinetsperiode duidelijk waar de ontwikkeling van het accres op gebaseerd is, namelijk een vaste volumeafpraak. Bijstellingen gedurende de kabinetsperiode worden enkel veroorzaakt door nieuwe ramingen van de loon- en prijsontwikkeling. Om dezelfde reden scoort deze variant ook goed op beheersbaarheid. Hierbij zijn goede afspraken over de omgang met grote budgettaire ontwikkelingen wel van belang.

---

<sup>24</sup> Zie hiervoor de Septemberrapportage 2019 van de Afdeling advisering Raad van State bij de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën.

<sup>25</sup> De uitgaven van het Rijk worden via een aantal indices voor loon- en prijsontwikkeling bijgesteld. Omdat het accres in de huidige systematiek is gekoppeld aan de totale (plafondrelevante) uitgavenontwikkeling van het Rijk, zit in het accres de facto de gemiddelde loon- en prijsbijstelling van het Rijk verwerkt.

<sup>26</sup> De begrotingscijfers van het Rijk lopen van het huidige jaar tot en met t+5. Een keer per jaar wordt hier een nieuw jaar aan toegevoegd. Dit proces wordt de extrapolatie genoemd.

### **Subvariant: een vaste indexatie voor het sociaal domein**

Na de decentralisaties in het sociaal domein geldt voor veel taken nog steeds een specifieke beleids- en taakomschrijving. Gedurende de kabinetsperiode Rutte-III is deze trend verder toegenomen.<sup>27</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft eerder geconcludeerd dat de *formele* en *ervaren* beleidsvrijheid voor gemeenten kleiner is in het sociaal domein in vergelijking met andere gemeentelijke taken. Dat komt mede omdat gemeentelijke taken in het sociaal domein betrekking hebben op individuele voorzieningen. Ook stelt de ROB dat de maatschappelijke tolerantie voor verschillen in het voorzieningenniveau van inkomensgerelateerde en persoonsgebonden voorzieningen kleiner is dan de acceptatie van verschillen in bijvoorbeeld algemene voorzieningen in het fysieke domein.

Door deze kleinere beleidsvrijheid kunnen gemeenten gebaat zijn bij een stabiele inkomstenbron waaruit ze een deel van de uitgaven in het sociaal domein kunnen bekostigen. Door aan het begin van de kabinetsperiode een vaste volumeafpraak te maken voor de gemeentelijke taken in het sociaal domein zou hierin kunnen worden voorzien. Hierdoor ontstaat binnen het Gemeentefonds naast de algemene uitkering een losse uitkering voor het sociaal domein. Daarnaast kan voor het sociaal domein ook een apart deelfonds worden ingericht.

Deze subvariant kent dezelfde uitwerking op de verschillende criteria als een vaste volumeafpraak voor de volledige fondsen. Bij deze subvariant vervalt de logica achter de overstap van de NGRU naar de ARU. Het is immers niet logisch de resterende domeinen en uitgaven in het Gemeentefonds en Provinciefonds te blijven indexeren aan de hand van de rijksuitgaven inclusief sociale zekerheid en zorg als de uitgaven aan het sociaal domein via een vaste volumeafpraak worden geïndexeerd. Bij deze subvariant zou het daarom logisch zijn om van de ARU weer terug te stappen op een indexatie die enkel afhankelijk is van de rijksbegrotingsuitgaven, zoals de NGRU dat was. Hiermee zou de keuze voor de verbreding van de grondslag en integratie van de uitkeringen sociaal domein worden teruggedraaid.

#### **4.5 Slotbeschouwing**

Stabiliteit is het voornaamste aandachtspunt bij het ontwikkelen van de nieuwe beleidsvarianten. Alle beschreven opties, met uitzondering van het aanreiken van meer informatie over het accres, geven invulling aan dit doel, zij het de ene in meer mate dan de andere en op verschillende manieren. Hierbij is er een inherente afruil tussen de stabiliteit van het accres en de actualiteit in de koppeling tussen het accres en de rijksuitgaven. De verschillende varianten geven allen een andere uitwerking aan de normeringssystematiek, maar hebben ook eigenschappen gemeen. Zo is het binnen alle varianten mogelijk de huidige koppeling van het accres aan de rijksuitgaven te behouden. Ook kan binnen alle varianten gekozen worden om meer of andere informatie over het accres te presenteren om zo meer inzicht te verschaffen aan gemeenten en provincies.

In de werkgroep is geen eenduidige voorkeur uitgesproken voor één van de beleidsvarianten. De beoordeling welke variant het best voldoet voor de volgende kabinetsperiode vergt een politiek-bestuurlijke weging. Des te meer omdat, tegen de achtergrond van de discussie over de schommelingen in de systematiek, de normeringssystematiek in de huidige kabinetsperiode vanaf het voorjaar 2020 is stilgelegd. Het is uiteindelijk een politiek-bestuurlijke keuze hoe het belang van een stabiele accresontwikkeling wordt afgewogen tegenover een actuele aansluiting van het accres op de rijksuitgaven. Hiernaast zal de budgettaire uitwerking van de gekozen variant afhankelijk zijn van de (budgettaire) keuzes die het volgende kabinet maakt.

Richting de volgende kabinetsperiode zullen de fondsbeheerders met de VNG en het IPO verschillende varianten voor de ontwikkeling van het accres in beeld brengen ten opzichte van de bevroren stand bij Voorjaarsnota 2020. Ook zal de ROB om advies worden gevraagd over de toekomst van het accres. Uiteindelijk is het aan een nieuw kabinet om in overleg met de medeoverheden te besluiten hoe in de toekomst met het accres om te gaan, zowel in de keuze van de systematiek als de budgettaire uitwerking daarvan.

---

<sup>27</sup> Onder andere aanpassingen in de Zorgverzekeringswet (Zvw), Wet langdurige zorg (Wlz), landelijk inkomensbeleid rond toeslagen, Werkloosheidswet (WW), onderwijsachterstandenbeleid, maatwerkdienstverlening 18-, passend onderwijs en jeugdstrafrecht.

## Bijlage 1. Historische ontwikkeling van de normeringssystematiek vanaf 1984

In deze bijlage wordt de normeringssystematiek voor het Gemeentefonds en Provinciefonds (hierna: fondsen) vanaf de jaren '80 geschetst.

### *De evenredigheidssystematiek*

Tussen 1984 en 1995 deelden de fondsen naar evenredigheid in de lusten en lasten van de rijksbegroting, de zogenoemde evenredigheidssystematiek. Het begrip evenredigheid komt voort uit het begin van de jaren '80. In het Regeerakkoord van het Kabinet-Lubbers is hier het volgende over opgenomen: *Lagere overheden zullen in evenredige mate bijdragen aan de totale ombuigingen van de overheidsuitgaven, een en ander geregeld in de meerjarenraming. Eventuele nadere ombuigingen ten laste van lagere overheden zullen op een zodanig tijdstip worden aangekondigd, dat deze overheden voldoende gelegenheid hebben dit in hun beleid adequaat te effectueren.*<sup>28</sup>

In de evenredigheidsnota uit 1984 wordt het begrip evenredigheid – het aandeel van lagere overheden in ombuigingstaakstellingen - verder ingevuld. Het ging hierbij vooral om de vraag hoe de 'lagere overheden' evenredig te laten delen in ombuigingen bij de Rijksoverheid die noodzakelijk waren om macro-economische tegenvallers op te vangen. De basisgedachte van de evenredigheidssystematiek was dat de fondsen alleen in beleidsmatige ontwikkelingen op de rijksbegroting meedeelden en dus niet in het saldo van meevallers en tegenvallers.

De evenredigheidsmethode kende een aparte nominale component en volumecomponent. De nominale component werd gebaseerd op een gewogen index voor de verwachte prijsmutatie voor de netto materiële overheidsconsumptie en de verwachte mutatie van de lonen en salarissen van de overheid, zoals voorspeld door het Centraal Planbureau. De volumecomponent hield in dat de fondsen een jaarlijks volumeaccres van één procent kenden en daarnaast gekoppeld waren aan beleidsmatige ontwikkelingen bij het Rijk. De opbouw van het accres uit verschillende onderdelen maakte deze methode ingewikkeld.

De methode was niet geheel objectief, omdat het onderscheid tussen beleidsmatige en autonome ontwikkelingen op de rijksbegroting gevoelig was voor indelingskwesties. De ondoorzichtigheid hiervan leidde tot veelvuldige discussies over de vraag welke uitgavenmutaties in aanmerking kwamen voor doorvertaling naar de fondsen en welke niet.

In 1992 formuleert een Werkgroep Normeringsdiscussie gegeven de veelvuldige discussies rond de normering centrale vragen voor de normering en komt met zes alternatieven. Daarvan gaan drie alternatieven uit van een koppeling aan de collectieve uitgaven.

In 1994 wordt vervolgens in het rapport *Gekoppeld en gewogen* (maart 1994) geconcludeerd dat voortzetting van de evenredigheidsmethode alleen mogelijk was met een aantal aanpassingen. Bij de evaluatie in 1994 van de normering adviseert de Studiegroep normering Gemeentefonds en Provinciefonds enkele verbeteringen van de methode – óf te kiezen voor een koppeling aan de gecorrigeerde rijksuitgaven.

### *De normeringssystematiek - samen de trap-op, samen de trap-af*

Deze aanpassingen zouden de evenredigheidsmethode nog ingewikkelder hebben gemaakt. Daarom wordt, in overeenstemming met de VNG en het IPO, met ingang van het begrotingsjaar 1995 de huidige normeringssystematiek van kracht. De normeringssystematiek houdt in dat de ontwikkeling van de omvang van de fondsen is gekoppeld aan de ontwikkeling van (een deel van) de rijksuitgaven. De normeringssystematiek bewerkstelligt dat de algemene uitkering aan de fondsen zich parallel aan de rijksuitgaven ontwikkelt; 'samen-trap-op, samen-trap-af'. Het begrip 'evenredigheid' krijgt daarmee de invulling van een parallelle ontwikkeling aan (een deel van) de rijksuitgaven.

Met de koppeling worden de fondsen geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de zogenaamde netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). De NGRU bestond uit de netto begrotingsgefinancierde uitgaven. Dit waren voornamelijk uitgaven onder het kader rijksbegroting in enge zin verminderd

<sup>28</sup> Tweede Kamer, 1982 – 1983, 17 555, nr. 7, pag. 72

met een aantal correctieposten. Voorbeelden van die correctieposten zijn de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, de afdrachten aan de Europese Unie en de voeding van het Gemeentefonds en Provinciefonds zelf. De loongevoeligheid van de NGRU sloot goed aan bij de loongevoeligheid van de uitgaven van gemeenten en provincies.

Beleidsintensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers en loon- en prijsontwikkelingen op de rijksbegroting hebben bij deze normeringssystematiek directe invloed op de omvang van de fondsen. De systematiek bewerkstelligt daarmee een actuele, inzichtelijke en beheersbare indexatie van de fondsen. De normeringssystematiek bestaat daarnaast uit twee delen: een rekenkundige uitkomst en een bestuurlijke wegging. De bestuurlijke component voorziet erin dat het Rijk, de VNG of het IPO de rekenkundige uitkomsten in het halfjaarlijkse bestuurlijk overleg financiële verhoudingen aan de orde kunnen stellen.

Sinds de invoering in 1995 van de samen-trap-op, samen-trap-af systematiek hebben nog enkele aanpassingen plaatsgevonden: onder ander het gebruik van een behoedzaamheidsreserve tussen 1997 en 2009, het buitenwerkingstellen van de normeringssystematiek tussen 2009 en 2011 vanwege de financiële crisis en de verbreding van de grondslag van de normeringssystematiek vanaf 2018. Bij het inwerkingstellen van de normering per 2012 is daarbij de behoedzaamheidsreserve niet teruggekeerd.

#### *Evaluatie normeringssystematiek 2010 - 2015*

Een werkgroep *evaluatie normeringssystematiek 2010 – 2015* heeft in 2016 teruggekeken op de normeringssystematiek en de werking geëvalueerd.<sup>29</sup> Hierbij is getoetst aan de criteria: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid en beheersbaarheid. De werkgroep concludeerde dat de normeringssystematiek op grote lijnen voldoet aan de gestelde criteria. Een aandachtspunt is de stabiliteit van de uitkomst van de normeringssystematiek, voornamelijk de mate waarin fluctuaties plaatsvinden gedurende het begrotingsjaar. Ook werd geconstateerd dat de ontwikkeling van de beide fondsen achterbleef bij de ontwikkeling van de totale rijksuitgaven. Dit kwam vooral door een snellere stijging van de uitgaven aan zorg en sociale zekerheid, die niet meetellen in de grondslag van de normeringssystematiek.

In 2015 is een aantal taken (wo. taken op het gebied van jeugdzorg en extramurale zorg) in het sociaal domein gedecentraliseerd naar gemeenten en op het gebied van regionaal economisch beleid naar provincies. De nieuwe zorguitgaven van gemeenten kennen een hogere volumegroei. De evaluatie van de normering 2010-2015 in 2016 staat dan ook in het teken van de stabiliteit van de accresramingen en het bieden van adequate compensatie van de hogere groei van de zorgkosten. Door deze decentralisaties en de integratie van de sociaaldomeinuitkeringen in de algemene uitkering is het aandeel van de algemene uitkering uit de fondsen vanaf 2019 in verhouding tot de andere inkomstenbronnen van gemeenten en provincies verder toegenomen.

#### *Brede mand*

In 2017 wordt, in overeenstemming met de medeoverheden, besloten om de grondslag van de rijksuitgaven waaraan de fondsen zijn gekoppeld met ingang van 2018 te verbreden naar het totale netto uitgavenkader van het Rijk. Het nieuwe mandje rijksuitgaven voor de normering wordt de accresrelevante uitgaven (ARU) genoemd. De grondslag voor de normering is daarmee uitgebreid met de uitgaven onder de deelplafonds Sociale Zekerheid en Zorg (minus enkele correctieposten waaronder het Gemeente- en Provinciefonds zelf). Net als de NGRU is de ARU gebaseerd op netto uitgaven: de bruto uitgaven gesaldeerd met de niet-belastingontvangsten.

De keuze voor de brede mand werd in het Regeerakkoord van Rutte-III verklaard vanuit de behoefte om de evenredigheid van de systematiek te versterken en bij te dragen aan een stabielere accresontwikkeling. Parallel hieraan werd ook gekozen om het integreerbare deel van de integratie uitkering sociaal domein per 2019 op te laten gaan in de algemene uitkering. Hiermee ging deze uitkering ook deel uitmaken van de normeringssystematiek. De 15<sup>e</sup> Studiegroep Begrotingsruimte heeft erop gewezen dat het opnemen van sociale zekerheid en zorg in de grondslag van de normeringssystematiek gemiddeld leidt tot een jaarlijkse hogere indexatie van de fondsen.

---

<sup>29</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/05/rapport-evaluatie-normeringssystematiek-gemeentefonds-en-provinciefonds-2010-2015>.

## Bijlage 2. Taakopdracht evaluatie normeringssystematiek

In deze bijlage is de taakopdracht opgenomen.

### Aanleiding

In 1994 is tussen Rijk, VNG en IPO een afspraak gemaakt over de normering van het Gemeentefonds en Provinciefonds (hierna: de fondsen) die luidt dat de ontwikkeling van de fondsen gelijke tred zou moeten houden met de rijksuitgaven. Deze afspraak, de normeringssystematiek, is gestart in 1995, is in beginsel voor onbepaalde tijd en bestaat uit een rekenkundige uitkomst en een bestuurlijke wegging. De normeringssystematiek is in 2015 voor het laatst geëvalueerd.

### Onderzoeksvragen en opzet

Dit onderzoek evalueert het functioneren van de huidige normeringssystematiek. De fondsen en hun ontwikkeling hebben een belangrijke plaats in de financiële en (inter)bestuurlijke verhoudingen. Goede financiële verhoudingen zijn belangrijk in de situatie waarin steeds meer maatschappelijke opgaven zich niet houden aan bestuurlijke grenzen en waar afstemming van beleid en middelen nodig is als de verantwoordelijkheid daarvoor niet in gelijke mate over de overheidslagen is verdeeld. Een heldere werking van de normeringssystematiek kan hier aan bijdragen.

Medeoverheden ondervinden gedurende een lopend begrotingsjaar inkomstenschommelingen als gevolg van de huidige systematiek. De onderuitputting bij het Rijk heeft de afgelopen jaren gezorgd voor lagere accessen in het lopend jaar en een schuif van accres in een jaar naar het volgende jaar. Hierbij is de vraag of dit tot structurele problemen leidt voor het begrotingsproces bij gemeenten en provincies. Daarnaast is het vanuit de inhoud ook de vraag of het logisch is dat gemeenten en provincies profiteren of hinder ondervinden van uitgavenmutaties van het Rijk die in relatie staan met tussentijdse correcties van het uitgavenplafond of met wijzigingen van niet-belastinginkomsten.

Parallel aan dit onderzoek naar de normeringssystematiek vinden onderzoeken plaats naar mogelijke hervormingen van het gemeentelijk en provinciaal belastinggebied, de ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen en de uitkeringsmechanismen binnen het Gemeente- en Provinciefonds. Deze onderzoeken worden door het Rijk, de VNG en het IPO gezamenlijk uitgevoerd, waarbij de samenhang tussen de trajecten gedurende de uitvoering moet worden geborgd.

De werkgroep normeringssystematiek wordt gevraagd specifiek terug te kijken naar:

- 1) de achtergrond en vormgeving van de normeringssystematiek,
- 2) de huidige uitgangspunten van de normeringssystematiek zoals bevestigd door het kabinet Rutte-III en vertegenwoordigers van medeoverheden inclusief de bestuurlijke wegging van de rekenkundige uitkomsten en
- 3) evalueert de normeringssystematiek voor het Gemeentefonds en Provinciefonds, waarbij de systematiek in ieder geval aan de volgende criteria wordt getoetst: evenredigheid, stabiliteit, actualiteit, inzichtelijkheid (inclusief controleerbaarheid en uitvoerbaarheid) en beheersbaarheid,
- 4) ook de (set) criteria zelf kunnen tegen het licht worden gehouden: zijn het alle criteria, wat verstaan we onder de criteria en hoe beïnvloeden ze elkaar?

Op basis van de evaluatie van de huidige systematiek wordt aan de werkgroep gevraagd om varianten uit te werken voor de normering van de fondsen vanaf 2022. Hierbij is het voortzetten van de huidige systematiek ook één van de mogelijke varianten. Daarnaast wordt ook bezien wat het effect is van de uitgewerkte varianten op de omvang en indexatie van het Btw-compensatiefonds. Het Btw-compensatiefonds kent daarnaast een eigen beleidsdoorlichting. In 2023 zal deze evaluatie opnieuw plaatsvinden. In deze beleidsdoorlichting zal worden ingegaan op de werking van het plafond van het Btw-compensatiefonds en de doorwerking daarvan op de omvang van het Gemeente- en Provinciefonds.

Uiteindelijk moeten de resultaten van de verschillende onderzoeken in samenhang worden gezien. Het resultaat van de werkgroep dient als input voor zowel de studiegroep begrotingsruimte als de studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen.

## Werkwijze

Elk lid van de werkgroep kan varianten aandragen, en het is belangrijk dat er geen varianten uitgesloten kunnen worden. Het op te stellen rapport bevat een neutrale, feitelijke weergave van de varianten en de daarvan te verwachten effecten. De bestuurlijke weging van de varianten komt aan de orde na de aanbieding van het rapport, in het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFv).

## Samenstelling werkgroep

De werkgroep wordt voorgezeten door de directeur Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en de directeur Bestuur, Financiën en Regio's van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het secretariaat wordt gevormd door medewerkers van Financiën en BZK. Financiën en BZK leveren daarnaast ieder een werkgroep lid. VNG en IPO leveren ieder een of twee werkgroep leden en daarnaast een lid vanuit gemeenten en een lid vanuit provincies. De werkgroep zal op ad hoc basis worden aangevuld met externe deskundigen, zoals het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau. Medewerkers van de ministeries Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport worden als agendalid betrokken.

## Tijdpad

De werkgroep rapporteert haar bevindingen in het BOFv in het voorjaar van 2020. De VNG en het IPO worden vooraf aan het BOFv in de gelegenheid gesteld om met een conceptversie van de evaluatie intern tot een bestuurlijke weging te komen.

## Bijlage 3. Ledenlijst werkgroep evaluatie normeringssystematiek

Voorzitters:	Coen Hogendoorn, directeur Begrotingszaken (Financiën) Annelies Kroeskamp, directeur Bestuur, Financiën en Regio's (BZK)
Leden werkgroep:	Allard Postma (Financiën) Onno IJsselsteijn en Marianne van den Berg (BZK) Andries Kok (VNG) Jan van der Lei (VNG) Vincent van Arkel (100.000+ controllers overleg) Bert Jansen (IPO) Henk Boon (provincie Gelderland) Richard Wiskerke (provincie Zeeland)
Agenda leden	Marjolein van Hintum en Michelle van Veen (VWS) Jabco Vreugdenhil en Lianne Klijn (SZW)
Secretariaat	Karel Boxhoorn (Financiën) Stijn Imhof (BZK)