

Bijlage bij VNG-reactie op het rapport Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds Provinciefonds 2015-2020

Nadere toelichting bij VNG-reactie op de evaluatie normering gemeentefonds

De brede koppeling staat ook wat ons betreft niet ter discussie.

Bij aanvang van de huidige kabinetsperiode is voor de normeringsafspraken *trap op trap af* overgestapt naar de zogenaamde brede koppeling. De smalle koppeling aan de Netto Gecorrigeerde Rijks Uitgaven voldeed niet meer. Door een hogere groei van de overheidsuitgaven onder de kaders Zorg en Sociale Zekerheid & Arbeidsmarkt door vergrijzing werd er voor een beheerste ontwikkeling van de overheidsschuld en het in de hand houden van de premie- en belastingdruk extra omgebogen op de uitgaven onder het kader Rijksbegroting Eng. Het gemeentefonds was voor de autonome ontwikkeling juist gekoppeld aan een deel van deze uitgaven. Met de achterblijvende ontwikkeling van de uitgaven onder dat kader was de autonome ontwikkeling van het gemeentefonds niet meer evenredig te noemen en liep deze achter bij de ontwikkeling van het bruto binnenlands product. Deze achterblijvende ontwikkeling werd versterkt door een groot aantal niet-taakgebonden uitnamen uit het gemeentefonds tijdens het vorige kabinet die tegen de normeringsafspraken *trap op trap af* ingingen. Tijdens de vorige recessie werd tot ons ongenoegen veel meer dan evenredig op gemeenten bezuinigd. Van *samen de trap af* was geen sprake. Daardoor is het aandeel van gemeenten in de economie uitgedrukt in inkomsten ondanks meer taken van de decentralisaties sociaal domein nagenoeg niet gestegen.

De accresen voor de jaren 2020 en 2021 zijn met de bevrozing op stand voorjaarsnota 2020 definitief bekend. Die informatie mist in het evaluatierapport, maar er is met de brede koppeling een nominaal accres en een reëel accres gerealiseerd dat min of meer overeenkomt met hetgeen in de Startnota van het huidige kabinet was aangekondigd. Ook is de oploop van de opschalingskorting als laatste niet-taakgebonden uitname voor nu (even) stopgezet. De structurele financiële problemen bij gemeenten, die er wel degelijk zijn, liggen met de brede koppeling niet meer aan de hoogte van het accres. De evenredigheid is met de brede koppeling en het (tijdelijk) bevrozen van de opschalingskorting hersteld.

De overstap naar een brede koppeling was daarbij logisch, omdat met de decentralisaties middelen voor uitgaven aan sociale zekerheid en zorg aan de algemene uitkering van het gemeentefonds zijn toegevoegd. De samenstelling van de uitgaven die met middelen uit het gemeentefonds worden bekostigd, valt sindsdien samen met de indeling van de rijksbegroting in de drie uitgavenkaders. De aandelen Rijksbegroting Eng, Sociale Zekerheid en Zorg in de Accres Relevante Uitgaven komen redelijk overeen met de aandelen van de middelen van het gemeentefonds in klassiek, participatie en zorg. Ook is met de koppeling de correctie voor prijsstijgingen goed geregeld. Deze komt overeen met de correctie van de rijksuitgaven voor de ontwikkeling van prijsstijgingen. Hierbij is belangrijk dat de ontwikkeling van het totale uitgavenkader van het Rijk bij een beheerste schuld en constante premie- en belastingdruk min of meer gelijk is aan de trendmatige ontwikkeling van het bruto binnenlands product en zodoende geldt dat dan ook voor de autonome ontwikkeling van het gemeentefonds. Daarmee ontvangen gemeenten voor de autonome ontwikkeling van het gemeentefonds een rechtvaardig deel van de economische koek en blijft bij een gelijkblijvend takenpakket het aandeel van gemeenten in de economie op de middellange termijn constant.

Door de brede koppeling is er ook sprake van een ongedeeld accres voor alle taken die met de middelen van de algemene uitkering worden bekostigd. Dit bevordert de integrale besluitvorming door

de gemeentebesturen over de inzet van deze middelen. De democratische besluitvorming en daarmee de budgetflexibiliteit om te kunnen anticiperen op aanpassing van het uitgavenpatroon wordt met een integrale indexering niet gehinderd door oormerking van bepaalde middelen binnen de algemene uitkering. Daarmee kan het uitgavenpatroon van een gemeente zich goed aanpassen aan de veranderde vraag uit de maatschappij naar gemeentelijke diensten.

Wij zijn daarom voor de normering van het gemeentefonds voor een behoud van de brede koppeling aan de netto rijksuitgaven van alle uitgavenkaders waarop het Rijk voor zijn begrotingsbeleid stuurt. Dit is niet alleen vanwege de hiervoor genoemde argumenten. De huidige koppeling *trap op trap af* is namelijk veel meer dan alleen een methode om de autonome ontwikkeling van de fondsen te indexeren. Met de koppeling aan dezelfde netto uitgaven waarop het Rijk zijn begrotingsbeleid vormgeeft, wordt ook bewerkstelligd dat:

1. Via de uitgaven van gemeenten een deel van de met staatsschuld gefinancierde macro-economische stabilisatie plaatsvindt en dit ook de continuïteit van de publieke dienstverlening door gemeenten ten goede komt;
2. Gemeenten bij ombuigingen op de rijksuitgaven een evenredige bijdrage aan die ombuigingen leveren zonder dat daar ingewikkelde onderhandelingen voor nodig zijn;
3. De autonome ontwikkeling van de fondsen op de middellange termijn redelijk evenredig opgaat met de ontwikkeling van het bruto binnenlands product, zodat bij ongewijzigde taken gemeenten een rechtvaardig aandeel krijgen van de belastingopbrengst voor hun economische bijdrage met publieke diensten. Het gemeentelijk aandeel in de economie daalt dan niet en neemt ook niet toe.
4. De indexering redelijk bestand is tegen beïnvloeding van de hoogte ervan door het Rijk, omdat deze wordt afgeleid van alle uitgaven waarop het Rijk zelf voor zijn begrotingsbeleid stuurt.

Zoals de aanbevelingen van het evaluatierapport terecht opmerken, staat de brede koppeling niet ter discussie, ook wat ons betreft niet. Dat de studiegroep interbestuurlijke en financiële-verhoudingen daar een andere mening over heeft en pleit voor een apart volume-acces voor het klassieke deel en een apart volume-acces voor het sociale deel wijten wij aan niet-valide argumenten voor de onderbouwing ervan.

In aanbeveling negen van haar eindrapport suggereert deze studiegroep dat de gemeentelijke investeringen onder de maat zijn door schommelende accresen. De gemeentelijke investeringen lijden echter niet onder schommelende accresramingen, maar onder een tekort aan middelen, waardoor driekwart van de gemeenten in 2019 een exploitatietekort had. Ze kunnen daardoor geen dekking vinden voor de extra afschrijvingslasten van investeringen. Gemeenten moeten namelijk van de Gemeentewet sturen op een structureel sluitende exploitatiebegroting.

Ten tweede schrijft deze studiegroep dat het niet realistisch is dat de kostenontwikkeling van het sociaal domein gelijke tred houdt met de budgettaire ontwikkeling op rijksniveau. Maar zoals we eerder in deze bijlage hebben aangegeven, sluit de structuur van de rijksuitgaven waaraan het gemeentefonds is gekoppeld, juist prima aan bij uitgaven van gemeenten die met de algemene uitkering worden bekostigd. De indexatie die eruit volgt, bevordert juist een gelijkblijvend deel van de economische koek bij een ongewijzigd takenpakket. Daarmee blijft ook de collectieve lastendruk die nodig is voor de voeding van het gemeentefonds, beheerst.

Noodzaak voor aanvullende ingreep in de brede koppeling voor stabiliteit is vervallen.

Ook wij hebben in de eerste helft van deze kabinetsperiode veel brieven van gemeenten ontvangen met klachten over de hoogte van de middelen uit het gemeentefonds en de opschalingskorting.

Bijkomend werd geklaagd over schommelende accresen bij opeenvolgende ramingen. De aanbevelingen uit het evaluatierapport geven aan dat de ramings-stabiliteit aandacht behoeft. Het advies van de studiegroep begrotingsruimte gaat een stap verder en vindt dat voor de bestuurlijke rust de voorspelbaarheid en stabiliteit van het accres moet worden verbeterd.

De studiegroep begrotingsruimte constateert in datzelfde rapport dat de uitgaven-intensivering van 9 miljard euro door het huidige kabinet door onder andere de krappe arbeidsmarkt niet gerealiseerd kon worden, waardoor een uitzonderlijk hoge onder-uitputting optrad. Ook doet de studiegroep aanbevelingen om de rijksuitgaven zelf voorspelbaarder te maken. Daarmee wordt het accres ook voorspelbaarder. Verder adviseert de studiegroep een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, waardoor gemeenten minder afhankelijk worden van overdachten. Bij minder afhankelijkheid van het gemeentefonds doen negatieve bijstellingen van het accres er ook minder toe en neemt de stabiliteit van de accresraming door een verdere verkleining van het doorwerkingspercentage nog verder toe. In het evaluatierapport over de normering staat dat een groot deel van de schommelingen van de accresramingen het gevolg waren van bijstellingen voor prijsontwikkelingen. Die bijstellingen, hoewel slecht te voorspellen, zijn juist gewenst, omdat ook de bijbehorende uitgaven muteren door de prijsbijstellingen.

Met de brede koppeling is stabiliteit van de ramingen van het accres al met een factor twee toegenomen. Door de verbreding van de grondslag is het doorwerkingspercentage gedaald van 0,2 naar 0,1. Een euro aan bijstelling van de netto rijksuitgaven heeft nog maar een effect van een dubbeltje op het accres tegen voorheen 20 eurocent. Daarbij zijn de macro-economisch gevoelige correctieposten voor de accresberekening vervallen en heeft schuiven tussen de verschillende kaders op de rijksbegroting geen effect meer op de hoogte van het accres.

De exceptionele onder-uitputting in de eerste helft van deze kabinetsperiode was incidenteel van aard. Het Centraal Planbureau noemde de onder-uitputting in historisch opzicht uitzonderlijk hoog. De komende kabinetsperiode zal de onder-uitputting naar verwachting weer binnen normale grenzen liggen. Het overblijvende deel van de instabiliteit wordt in de toekomst dan ook vooral veroorzaakt door nieuwe ramingen voor prijsontwikkelingen. Actualisaties van maatstaven voor de verdeling van de algemene uitkering veroorzaken herverdeeleffecten tussen gemeenten. Dit veroorzaakt bijkomende instabiliteit van de raming van de omvang van de algemene uitkering op gemeentelijk niveau. Beide overblijvende oorzaken voor instabiliteit van de ramingen van de algemene uitkering aan een gemeente moeten vanwege hun nut blijven bestaan.

Tezamen met de verdubbeling van de ramings-stabiliteit door de brede koppeling is het probleem door ramings-instabiliteit in de toekomst veel kleiner dan een eerste snelle blik doet vermoeden en naar verwachting makkelijk hanteerbaar. Wij vinden daarom dat er aanvullend geen ingrepen in de brede koppeling nodig zijn. Mogelijk kan in de circulaires wel meer inzicht worden geboden in de schommelingen van de accresraming door de prijsbijstelling van de rijksuitgaven.

Praktisch gezien mag een aanvullende ingreep overbodig zijn, maar misschien vinden de fondsbeheerders vanwege de politiek bestuurlijke onrust tijdens de eerste helft van deze kabinetsperiode toch een ingreep noodzakelijk om de Tweede Kamer tevreden te stellen. In dat geval is voor ons het wederom instellen van een *behoedzaamheidsreserve in het gemeentefonds* bespreekbaar. Aan de andere opties die in het evaluatierapport worden voorgesteld, kleven naar ons oordeel te veel nadelen. De aansluiting met de ontwikkeling van de netto rijksuitgaven gaat verloren en die aansluiting is juist van wezenlijke betekenis voor het vertrouwen van gemeenten in de huidige normering van samen de trap op en samen de trap af.

Deze *behoedzaamheidsreserve* moet dan wel anders worden vormgegeven dan de oude *behoedzaamheidsreserve* van weleer. De onrust onder gemeenten over de accres-uitkomst ontstaat

voornamelijk bij een grote negatieve eindafrekening, dat als incident maar eens in de zoveel jaar voorkomt. Door de *behoedzaamheidsreserve in het gemeentefonds* jaarlijks in stappen te voeden tot een vooraf afgesproken maximum en alleen uit te keren bij een behoorlijk negatieve eindafrekening, wordt met deze variant voorkomen dat gemeenten te zuinig begroten en wordt het instrument gericht ingezet. Bij een *behoedzaamheidsreserve in het gemeentefonds* ontstaat wel een financieringsnadeel voor gemeenten en een financieringsvoordeel voor het Rijk. Bij de oude behoedzaamheidsreserve is dit nadeel voor gemeenten (deels) weggenomen, doordat het Rijk de helft van de behoedzaamheidsreserve voorfinancierde en daarmee zijn voordeel inleverde.

De opties *meerjarige freeze* en *volume-accres* leveren evenals een *behoedzaamheidsreserve in het gemeentefonds* een oplossing voor het voorkomen van een negatieve eindafrekening. Die afrekening vervalt bij deze twee opties. De instabiliteit door bijstellingen voor prijsontwikkelingen en actualisatie van maatstaven blijft bestaan. Maar door het meerjarig vastzetten van het volume-accres gaat het accres bij deze opties structureel afwijken van de gerealiseerde netto rijksuitgaven. Deze aansluiting van de ontwikkeling van het accres met de ontwikkeling van de gerealiseerde netto rijksuitgaven is van wezenlijk belang voor vertrouwen van gemeenten in de normeringsafspraken. Negatieve afwijkingen van het accres met de ontwikkeling van de rijksuitgaven gaan scheve gezichten onder gemeenten veroorzaken. De aansluiting met de daadwerkelijke ontwikkeling van de rijksuitgaven was destijds juist de reden voor de overstap naar de huidige *trap op trap af* systematiek. Het voorkwam vervelende discussies over evenredige ombuigingsbijdragen bij (tussentijdse) ombuigingen en gaf gemeenten rechtszekerheid. Daarom vinden wij de opties *meerjarige freeze* en *vast volume-accres* ongeschikt als aanvullende maatregel.

De optie *tussentijds freeze* lost evenals een *behoedzaamheidsreserve in het gemeentefonds* het probleem van een negatieve eindafrekening op. Bij een *tussentijdse freeze* in het lopende rekeningjaar blijft de overige ramings-instabiliteit door bijstellingen voor prijsontwikkelingen en door actualisatie van maatstaven eveneens bestaan. Alleen een *tussentijdse freeze* in het jaar dat de gemeentefondsbegroting wordt gepresenteerd, heft ook de instabiliteit door bijstellingen voor prijsontwikkelingen in het lopende rekeningjaar op. Maar daarmee gaat dan wel de aansluiting met de prijscorrectie voor de netto rijksuitgaven verloren. De finale correctie daarvoor vindt plaats in het voorjaar van het lopende rekeningjaar.

Bij alle varianten voor een *tussentijdse freeze* ontstaat voor de korte termijn ruimte voor een afwijkende ontwikkeling tussen de netto rijksuitgaven en het gemeentefonds. Die afwijking is het grootst bij de *tussentijdse freeze* die ook prijsbijstellingen in het lopende jaar elimineert. Negatieve afwijkingen met de gerealiseerde netto rijksuitgaven gaan eveneens onrust onder gemeenten opleveren. Daarmee veroorzaakt een *tussentijdse freeze* een ander negatief effect op het vertrouwen van gemeenten in de normeringsafspraken. Daarom vinden wij een *tussentijdse freeze* minder geschikt als aanvullende maatregel dan een *behoedzaamheidsreserve* in het gemeentefonds.