



Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Mevrouw drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

**Datum**  
11 november 2020  
**Kenmerk**  
TFI/U202000878  
**Telefoon**  
06 83 16 47 49  
**Bijlage(n)**  
1

**Onderwerp**

Reactie op het rapport Evaluatie van de normeringssystematiek  
Gemeentefonds Provinciefonds 2015-2020

Geachte mevrouw Ollongren,

Met deze brief reageren we schriftelijk op het eindrapport van de zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds Provinciefonds van september 2020.

Bij aanvang van de huidige kabinetsperiode is voor de normering van het gemeentefonds overgestapt naar de zogenaamde brede koppeling. Nu de accessen voor 2020 en 2021 definitief vaststaan, concluderen we dat het totale accres tijdens de huidige kabinetsperiode in grote lijnen nominaal en reëel overeenkomt met wat in de Startnota werd aangekondigd. Met de brede koppeling is de evenredige ontwikkeling van het gemeentefonds met het accres hersteld. Het bevrozen van de opschalingskorting in 2020 en 2021 heeft daar ook aan bijgedragen. Alleen de opschalingskorting in de meerjarenraming 2022 e.v. van de rijksbegroting tast deze evenredigheid op dit moment nog aan. Wij zijn voor de volgende kabinetsperiode dan ook voor een behoud van de brede koppeling. Juist een koppeling aan het totaal van de uitgavenkaders waarop het Rijk zelf stuurt, schraagt het vertrouwen van gemeenten in de normering en daarmee in de bestuurlijke en financiële verhouding met het Rijk. Daarbij willen we dat de opschalingskorting definitief van tafel gaat en niet onder een andere noemer terugkeert. Wij vinden niet-taakgebonden kortingen op het fonds in strijd met de normeringsafspraken *samen de trap op samen de trap af*.

Bij de start van de volgende kabinetsperiode worden mogelijk wijzigingen in de begrotingsregels van het Rijk aangebracht. Het rapport van de 16<sup>e</sup> studiegroep begrotingsruimte draagt hiervoor verschillende adviezen aan. Bij een wijziging van de begrotingsregels van het Rijk wijzigen bij een brede koppeling de spelregels voor de accresberekening. Wij treden daarom graag tijdig in overleg met u als fondsbeheerder voor nadere afspraken over de concrete vormgeving van de brede koppeling, zodat bijvoorbeeld investeringsuitgaven van het Rijk wel deel blijven uitmaken van de

accres relevante uitgaven. Daarbij zijn ook afspraken nodig over het startniveau voor de berekening van het accres in het eerste jaar van het aanzetten van de normering.

Op dit moment doet het Rijk hoge uitgaven om de economische gevolgen van de corona-epidemie voor de maatschappij te beperken. Met deze uitgaven loopt de overheidsschuld op tot boven de Europese grenswaarde van 60% van het bbp. De uitgaven zelf hebben geen invloed op de hoogte van het accres, omdat ze buiten het daarvoor relevante uitgavenkader zijn gehouden. Te zijner tijd moet de overheidsschuld weer onder de grenswaarde van het Europese Verdrag worden gebracht. Dat vergt ombuigingen die zonder aanvullende afspraken wel accresrelevant zijn. Dit tast de evenredigheid van de normering aan: *niet de trap op wel de trap af*. Wij vinden dat daarom het deel van de toekomstige ombuigingen dat samenhangt met de corona-uitgaven, met een correctie buiten de accresrelevante uitgaven moet worden gehouden. Over hoe daarin de corona-compensatie aan gemeenten zelf moet worden verrekenend, maken we eveneens graag vooraf afspraken.

De overstap naar de brede koppeling was ook bedoeld om de accresramingen stabiel te maken. Met de overstap is deze ramings-stabiliteit technisch gezien met een factor twee vergroot. Toch is dit in de eerste twee jaar van de brede koppeling niet uit de verf gekomen. De eindafrekening van het accres 2018 in het jaar 2019 en de bijstelling van het accres 2019 met de meicirculaire hebben stof doen opwaaien. De aanbevelingen uit het evaluatierapport zeggen daarom dat de stabiliteit van de accresramingen een aandachtspunt vormen. Het gaat daarbij juist om bijstellingen van de raming van het accres na het verschijnen van de gemeentefondsbegroting bij de Miljoenennota. Die bijstellingen confronteren gemeenten soms met een plotselinge bezuinigingsopgaaf gedurende het rekeningjaar door een negatieve eindafrekening van het accres over het vorige jaar of een naar beneden bijgesteld accres voor het lopende jaar.

Het evaluatierapport geeft zelf al aan dat de stabiliteit van de raming niet volatieler is dan het historisch gemiddelde. Daarbij werd de ramingsstabiliteit sterk beïnvloed door het inboeken van de beleidsintensivering bij het aantreden van het huidige kabinet. Andere studierapporten van het Rijk en het Centraal Planbureau geven aan dat er vervolgens sprake was van een in historisch opzicht uitzonderlijk hoge onder-uitputting op de rijksbegroting door deze grote beleidsintensivering aan het begin van de huidige kabinetsperiode en de krappe arbeidsmarkt. Daarnaast wijst het evaluatierapport erop, dat een groot deel van deze instabiliteit van de accresraming samenhangt met gewenste instabiliteit door een actuele bijstelling van het accres voor prijsontwikkelingen. Hoewel het niet in het evaluatierapport wordt genoemd, veroorzaakt een actuele bijstelling van de maatstaven voor de verdeling van de algemene uitkering aanvullend een technisch verklaarbare instabiliteit. Naast onder-uitputting op de rijksbegroting zijn dit de andere twee grote veroorzakers van neerwaartse bijstellingen van de ramingen van de omvang van de algemene uitkering aan een gemeente.

Een groot deel van de instabiliteit van de accresramingen moet dus worden gehandhaafd, omdat ze nuttig is. Het andere deel door onder-uitputting was door een incidentele oorzaak uitzonderlijk groot. Een dergelijk exceptionele onder-uitputting is de komende jaren niet te verwachten. Daarbij bevat het 16e studierapport begrotingsruimte van het Rijk aanpassingen van de begrotingsregels voor de rijksbegroting waarmee de netto uitgaven onder de kaders stabiel worden, en een advies waarmee de afhankelijkheid van gemeenten van de algemene uitkering kleiner wordt.

Omdat de ramingsstabiliteit met de brede koppeling technisch gezien al met een factor twee is vergoot, zijn wij voor de eerste optie uit het evaluatierapport: Geen aanpassing van de koppeling zelf, maar nader overwegen of de informatievoorziening aan gemeenten moet worden aangepast door het opnemen van het deel van de accresmutaties dat door prijsbijstellingen van de rijksbegroting wordt veroorzaakt. Wij vinden dit praktisch gezien voldoende.

Mogelijk kunt u als fondsbeheerder met deze eerste optie (variant nul) uit het evaluatierapport als ingreep niet uit de voeten vanwege de bestuurlijke onrust die met de incidenteel hoge onderuitputting op de rijksbegroting en het daardoor schommelende accres is veroorzaakt. Het voldoet misschien niet aan de verwachtingen van de Tweede Kamer. Als de fondsbeheerders zelf wel een ingreep noodzakelijk achten gaat onze voorkeur uit naar het instellen van een *behoedzaamheidsreserve in het gemeentefonds* die in stappen wordt gevormd tot een maximum en die alleen bij een grote negatieve eindafrekening van het accres wordt ingezet. Een behoedzaamheidsreserve is namelijk de enige ingreep in de normering die de aansluiting met de netto uitgaven op de rijksbegroting niet aantast. Deze aansluiting met de rijksuitgaven is juist een van de kenmerken van de huidige trap op trap af systematiek waarop het vertrouwen van gemeenten in de normeringsafpraak rust.

Bij deze variant voor een behoedzaamheidsreserve worden gemeenten niet gedwongen vooraf te zuinig te begroten. Dit was het bezwaar tegen de oude behoedzaamheidsreserve van weleer. De behoedzaamheidsreserve zelf wordt gericht ingezet. Het vormen van een reserve sluit aan bij de huidige herverdeelsreserve van het gemeentefonds die bij het actualiseren van maatstaven wordt ingezet. Bij een behoedzaamheidsreserve blijft wel geld voor gemeentelijk uitgaven lange tijd bij het Rijk staan, wat een financieringsnadeel voor gemeenten betekent en een financieringsvoordeel voor het Rijk. Bij de oude behoedzaamheidsreserve is daar destijds door het Rijk een mouw aangepast door een deel van de behoedzaamheidsreserve voor te financieren.

De evaluatie stipt nog een probleem aan, dat zich voordoet bij het stopzetten van tijdelijke decentralisatie-uitkeringen. Wij merken daarover op, dat als daarvoor de bestuurlijke afspraken over uitnamen uit de algemene uitkering van 2006 worden toegepast, het probleem zich niet voordoet. Het lijkt ons een goed ding die afspraken van destijds voor aanvang van de volgende kabinetsperiode te revitaliseren.

In de bijlage bij deze brief lichten wij onze reactie op het evaluatierapport verder toe. Daarbij gaan we ook in op de adviezen over deze normering van de studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen en van de 16<sup>e</sup> studiegroep begrotingsruimte.

Met vriendelijke groet,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. L.K. Geluk  
Algemeen directeur

Een gelijkkluidende brief met bijlage is verstuurd naar de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst.