RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
drs. K.H Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)

Postbus 20011
2500 EA
Den Haag
www.raadopenbaarbestuur.nl

Kenmerk
2021-0000290038

Uw kenmerk
2021-0000076554

Bijlage(n)
1

Datum 31 mei 2021
Betreft Advies toepassing normeringssystematiek

Geachte mevrouw Ollongren,

U heeft mede namens de staatssecretaris van Financiën —Fiscaliteit en Belastingdienst- de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd advies uit te brengen over de toepassing van de normeringssystematiek.[1] Deze adviesaanvraag staat in het licht van de aankomende kabinetsformatie. De huidige normeringssystematiek - samen de trap op, samen de trap af - zorgt ervoor dat de middelen in het gemeente- en provinciefonds dezelfde ontwikkeling kennen als de rijksuitgaven. Een komend kabinet zal met decentrale overheden hierover nieuwe afspraken moeten maken.

Directe aanleiding voor de adviesaanvraag is het bevriezen van het accres voor de jaren 2020 en 2021 vanwege de financiële onzekerheid als gevolg van de covid-19-crisis. In het bestuurlijk overleg is afgesproken '*dat het aan een nieuw kabinet is om in overleg met medeoverheden te besluiten hoe in de toekomst met het accres om te gaan en dat het kabinet hierover te zijner tijd de Raad voor het Openbaar Bestuur om advies zou vragen*.' [2]

Uw adviesaanvraag is beknopt. U vraagt de Raad zijn zienswijze op:
- de beleidsopties in het evaluatierapport
- de afruil tussen actualiteit enerzijds en stabiliteit anderzijds in de normeringssystematiek

Met dit briefadvies voldoet de Raad aan uw verzoek.

Bredere perspectief

De Raad trekt de discussie over de normering in een breder perspectief. Zoals u in de adviesaanvraag zelf ook aangeeft is de vormgeving van de normeringssystematiek onderdeel van het bredere vraagstuk van een passende

[1] Ministerie van Binnenlandse Zake, *Adviesaanvraag evaluatie normeringssystematiek*, 12 februari 2021.
[2] Kamerstukken 2020/21, 35420, nr. 43.

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

inrichting van de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Voor de beantwoording van die vraag volgt de Raad de lijnen van zijn recente advies *Rust-Reinheid-Regelmaat*. Aan de basis van een goed werkend stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen ligt vertrouwen. Dit vertrouwen is gebaat bij duidelijke financiële spelregels en stabiliteit. Niet alleen stabiliteit in cijfermatig-financiële zin, maar ook in systemische zin. Dat wil zeggen: de borging en naleving van spelregels en wet- en regelgeving.

Gemeenten en provincies zijn voor hun inkomsten in hoge mate afhankelijk van overdrachten van het Rijk.[3] De normeringssystematiek gaat echter alleen over de groei van de fondsen. Voor alles geldt dat de basis op orde moet zijn. Dat begint met de vaststelling dat de middelen toereikend zijn voor een adequate taakuitvoering. De huidige tekorten bij gemeenten op het sociaal domein, met name de jeugdzorg, duiden erop dat dit op dit moment niet het geval is. De Raad dringt er dan ook op aan dat er een structurele oplossing komt voor deze tekorten.

De toereikendheid van de middelen voor gemeenten en provincies is naast de normeringssystematiek mede afhankelijk van de juiste toepassing van de regels binnen de financiële verhoudingen. De Raad herhaalt hier zijn pleidooi om de institutionele borging van de wetten en regels rond de bestuurlijk-financiële verhoudingen te versterken. Voor alles houdt dat in: een correcte toepassing van artikel 2 Fvw en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet. Medeondertekening van de fondsbeheerder(s) bij beleidsvoornemens die decentrale overheden raken, draagt aan die institutionele borging bij.

In lijn met zijn aanbeveling uit *Rust-Reinheid-Regelmaat* pleit de Raad om zorg te dragen voor een geobjectiveerde monitoring van de financiële positie van decentrale overheden. Met een monitorsysteem kan de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van gemeenten worden gevolgd. Dit als onderdeel van het bestuurlijk gesprek over de toereikendheid van middelen voor decentrale overheden.

Toetsingscriteria

Het evaluatierapport toetst de normeringssystematiek aan een aantal criteria: evenredigheid, actualiteit, stabiliteit, beheersbaarheid (ook voor het Rijk) en inzichtelijkheid. De Raad staat hierna kort stil bij twee van die criteria, namelijk evenredigheid en stabiliteit.

Evenredigheid

Voor alles stelt de Raad vast dat de afgelopen jaren de brede koppeling op basis van de accresrelevante rijksuitgaven (ARU) - gelet op het huidige takenpakket

[3] Gemeenten zijn voor ongeveer 66 procent van hun inkomsten afhankelijk van overdrachten van het Rijk. Voor provincies is de afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk ongeveer 48 procent.

van gemeenten - beter recht doet aan het evenredigheidsprincipe dan de in het verleden gehanteerde koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU), de zogenaamde smalle mand.

In de optiek van de Raad is het begrip 'evenredigheid', dat de basis is onder de normeringssystematiek, aan een herijking toe. De beleidsmatige en financiële omvang van medebewindstaken, waarbij decentrale overheden niet dezelfde sturingsmogelijkheden hebben als het Rijk, zijn immers fors toegenomen. De inhoud en aard van het takenpakket van het Rijk en decentrale overheden verschilt zodanig dat elke vergelijking bij voorgaat mank gaat. Tegelijkertijd is bij steeds meer taken sprake van vervlechting en wederzijdse afhankelijkheid. De grote opgaven van deze tijd - klimaat, wonen, economie, werk – vergen steeds vaker een aanpak die door meer dan één overheidslaag moeten worden opgepakt.[4]

Stabiliteit

Een ander aspect betreft de stabiliteit, dat het spiegelbeeld is van actualiteit. Het evaluatierapport dat u aan de Raad heeft voorgelegd, spreekt van financiële instabiliteit. Het gaat daarbij om de schommelingen in de accresramingen tussen de jaren maar vooral de schommelingen in de accresramingen over hetzelfde jaar. Bijstellingen van het accres tijdens het lopende begrotingsjaar zouden volgens de Raad in elk geval voorkomen moeten worden. Maar volgens de Raad is er daarnaast sprake van een tweede type instabiliteit: die in de interbestuurlijk-financiële verhoudingen. In zijn recente advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* heeft de Raad die problematiek geanalyseerd en aanbevelingen gedaan op meerdere vlakken, die uitstijgen boven de puur financiële problematiek.

Aanbevelingen

Op basis van de criteria en verschillende beleidsopties uit het evaluatierapport komt de Raad tot de volgende zienswijze op de normeringssystematiek:

I Hoofdaanbeveling

Uitgaande van de huidige wet- en regelgeving en stelselafspraken, waar de huidige normeringssystematiek onderdeel van is pleit de Raad voor een brede koppeling op basis van het meerjarig rijksuitgavenkader. En wel inclusief de geraamde investeringsuitgaven van het Nationaal Groeifonds zoals die bij het opstellen van het regeerakkoord gelden. Dit betekent in feite een volume-afspraak voor de duur van een kabinetsperiode. Hierbij is het wel van belang om afspraken te maken over de spelregels voor onvoorziene gevallen, en die afspraken tweezijdig te borgen.

De redenen voor deze keuze zijn gelegen in stabiliteit (en dus niet actualiteit), evenredigheid, eenvoud en transparantie. Een dergelijke koppeling biedt

[4] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rol nemen, ruimte geven. Advies over de rol van het rijk bij interbestuurlijke samenwerking*, mei 2021.

decentrale overheden de mogelijkheid een stabiel begrotingsbeleid te voeren. Dit is met name van belang omdat er een nieuwe collegeperiode voor de deur staat.[5] De nieuwe colleges moeten voor het sluiten van coalitie- of raadsakkoorden en het vaststellen van hun eigen meerjarige kaders weten waar ze gedurende hun periode aan toe zijn. Met de schommelingen van het accres door het jaar heen kunnen ze onvoldoende stabiel beleid voeren.

De takenpakketten van de verschillende overheidslagen verschillen naar aard en omvang en zijn onvergelijkbaar. Dat maakt dat evenredigheid niet kan worden afgeleid uit een vergelijking van de takenpakketten. Evenredigheid is daarom het beste gewaarborgd door een koppeling aan alle uitgavenkaders waarop het Rijk stuurt, inclusief alle investeringsuitgaven. Het gaat om evenredigheid in de totale budgettaire ruimte. Een zo breed mogelijke koppeling zonder onderscheidingen tussen de verschillende uitgavenkaders van het Rijk draagt bij aan de eenvoud en voorkomt onnodige discussies over de afbakening van de verschillende uitgaven en vormen van *fiscal engineering*. Dit alles draagt bij aan het vertrouwen in het systeem.

II Aanbevelingen op basis van strategische overwegingen

De bovenstaande keuze is gebaseerd op de huidige wet- en regelgeving en stelselafspraken, waar de huidige normeringssystematiek onderdeel van is. De Raad heeft in zijn recente advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* echter gepleit voor een meer strategische, fundamentele en samenhangende aanpak voor het herstellen van het verstoorde evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen. Deze samenhangende aanpak omvat alle aspecten: financiën, bestuurlijke organisatie, cultuur en instituties en financieel instrumentarium. Voor de normeringssystematiek zijn drie aspecten uit dat advies relevant: een andere behandeling van medebewindstaken (ten opzichte van autonome taken), de financiële positie van decentrale overheden, en de bekostiging van langjarige, maatschappelijke opgaven waar meerdere overheden in wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking bij betrokken zijn.

De eerste aanbeveling ziet toe op de benadering van medebewindstaken. Deze benadering gaat uit van het principe 'wie bepaalt, betaalt'. Hoe meer invloed van de rijksoverheid, hoe meer de integrale afweging van kosten en baten bij het Rijk moet liggen. Dit leidt tot een splitsing van het gemeentefonds in twee delen: een basisfondsuitkering ter bekostiging van taken met veel beleidsvrijheid en een overwegend collectief karakter en daarnaast een medebewindsfonds, voor taken met relatief weinig beleidsvrijheid. De basisfondsuitkering komt in grote lijnen overeen met wat bij de herijking van het gemeentefonds het klassieke deel heet. Het medebewindsfonds betreft met name de taken in het sociaal domein.

[5] Voor gemeenten vanaf 2022, voor provincies vanaf 2023.

a. Voor de basisfondsuitkering ligt een keuze voor stabiliteit in plaats van actualiteit voor de hand, zodat decentrale overheden stabiel begrotingsbeleid kunnen voeren. De Raad pleit voor dit type taken voor een koppeling aan het meerjarig uitgavenkader van het Rijk, vast te leggen bij het regeerakkoord. Mede omwille van de eenvoud stelt de Raad een brede koppeling aan alle uitgavenkaders waarop het Rijk stuurt voor, inclusief alle investeringsuitgaven.

b. Het medebewindsfonds heeft de facto de beleidsverantwoordelijke vakdepartementen als medefondsbeheerders. Op deze wijze komt de integrale afweging van kosten en baten te leggen waar die hoort (dus deels weer bij het Rijk). Voor dit medebewindsfonds ligt een aparte, geobjectiveerde, volume- en prijsindexatie voor de hand.

c. Voor wat betreft het provinciefonds ligt dan een indexering voor de hand op basis van een normeringssystematiek die meerjarige zekerheid biedt over de ontwikkeling van de omvang door deze te koppelen aan het rijksuitgavenkader. Dit is conform de basisfondsuitkering van het gemeentefonds.

III Aanvullende aanbevelingen

a. De Raad stelt verder voor om voor grote maatschappelijke investeringsopgaven waarbij meerdere overheden betrokken zijn, over te gaan tot het instellen van gezamenlijk door alle betrokken overheden beheerde fondsen. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma kan hierbij als voorbeeld dienen.

b. De Raad beveelt aan bij een volgende evaluatie ook de toereikendheid als toetsingscriterium op te nemen, dit in lijn met zijn aanbeveling uit *Rust-Reinheid-Regelmaat* om zorg te dragen voor een geobjectiveerde monitoring van de financiële positie van decentrale overheden. Met een monitorsysteem kan de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van gemeenten worden gevolgd. Dit als onderdeel van het bestuurlijk gesprek over de toereikendheid van middelen voor decentrale overheden.

c. Welke keuze een nieuw kabinet ook voor de normeringssystematiek maakt, van belang is dat de besluitvorming over de toepassing daarvan transparant is zowel qua proces als inhoudelijke uitwerking. De afspraken over wat wel en niet meetelt voor het (vastgezette) accres moeten inzichtelijk en logisch zijn. Inzichtelijkheid draagt bij aan de controleerbaarheid, eenvoud draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de systematiek. Het verdient aanbeveling een onafhankelijke instantie, bijvoorbeeld de Auditdienst Rijk (ADR) of het Centraal Planbureau (CPB), er op toe te laten zien of de berekening correct is. Dit alles om het vertrouwen te vergroten.

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

Met vriendelijke groet,

Namens de Raad voor het Openbaar Bestuur,

Han Polman
Voorzitter Raad voor het Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur

BIJLAGEN
I Achtergrond & onderbouwing bij dit advies

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

Achtergrond & onderbouwing

Leeswijzer

Deze bijlage bevat de achtergronden, de onderbouwing, de overwegingen en de afwegingen die aan het advies ten grondslag liggen. In hoofdstuk 1 gaat de Raad in op de geschiedenis, de ontwikkeling en de evaluaties van de huidige normeringssystematiek. De hoofdstukken 2, 3 en 4 betreffen nadere beschouwing op de belangrijkste criteria voor de beoordeling van de normeringssystematiek. De beoordeling van de beleidsopties uit het evaluatierapport komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Tot slot werkt de Raad zijn zienswijze op de normeringssystematiek uit volgens de lijnen van zijn advies Rust, Reinheid, Regelmaat.

1. Inleiding: de normeringssystematiek

Sinds 1995 bestaat de normeringssystematiek, d.w.z. de bestuurlijke en technische afspraken waarmee het Rijk de jaarlijkse compensatie voor de kostenontwikkelingen (de indexering) van het gemeente- en provinciefonds vaststelt. Volgens de huidige normeringssystematiek beweegt die indexering rechtstreeks mee met de uitgaven van het Rijk. Als het Rijk meer (minder) uitgeeft, groeien (krimpen) de fondsen navenant mee. Dit staat bekend als 'samen de trap op, samen de trap af'. Voor een goed begrip: dit is een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de decentrale overheden, geen wettelijk vastgelegd principe. Het was bedoeld om rust te brengen in de discussies tussen Rijk en decentrale overheden over hun budget, zie kader.

Intermezzo: beknopte geschiedenis van de normeringssystematiek

Aan de instelling van de normeringssystematiek ging een langdurige discussie vooraf. Van oorsprong geldt het gemeentefonds als vervanging van het gemeentelijke belastinggebied. De voeding van het fonds liep gelijk op met een percentage van een deel van de door het Rijk geinde belastingen. Dit percentage werd in de loop der tijd steeds vaker aangepast zodat de uitgaven voor het gemeentefonds beter inpasbaar waren binnen de rijksbegroting.

Aanvankelijk vond er vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw nog een vorm van behoefteraming plaats voor wat betreft de omvang van het fonds, gaandeweg werd de ruimte op de rijksbegroting leidend. De bijstelling van het volume van het fonds vond langs twee wegen plaats, de autonome raming van de groei van de maatstaven (meer inwoners, meer geld enz.) en een aparte prijscomponent bestaande uit een indexatie voor loon- en prijsontwikkeling. De loonontwikkeling was daarbij weer uitgesplitst in een structurele en een incidentele component.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw voerde het Kabinet Lubbers I onder druk van de bezuinigingen op de rijksbegroting de

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

evenredigheidssystematiek in. Kern daarvan was dat decentrale overheden op een evenredige wijze werden geacht mee te delen in de rijksbezuinigingen. Sommige rijksuitgaven waren daar dan wel weer van uitgezonderd. Een ander twistpunt bestond uit het feit dat decentrale overheden wel meedeelden in de begrote rijksbezuinigingen maar dat de realisatie van de aangekondigde bezuinigingen vaak niet werden gehaald. Tot 1994 bestond de jaarlijks indexering uit een vast volume accres van 1%, een evenredig aandeel in niet gecompenseerde beleidsintensiveringen en een tegemoetkoming voor loon- en prijsstijgingen. En ook destijds werden los van deze afspraak aanvullende kortingen op het gemeentefonds toegepast. Dit tot groot ongenoegen van de gemeenten. Niet alleen de beleidsmatige ingrepen maar ook de berekeningswijze was onnavolgbaar.

Dit alles leidde in 1994 tot de introductie van de normeringssystematiek; een generieke indexering van de fondsen op basis van de uitgavenontwikkeling van (een deel) van de rijksbegroting. Dus geen aparte indexatie voor volume- en prijsontwikkelingen.

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 wordt 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. De reden voor de verbreding was de uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket met het sociaal domein. Als bijkomend argument gold dat de verwachting dat door de verbreding van de grondslag ook de fluctuaties in de accressen zouden afnemen. Deze indexatie aan de hand van de ARU wordt in de wandelgangen ook wel de 'brede mand' genoemd.
De normeringssystematiek bestaat uit twee delen: de uitkomst van een rekensom (nl. de berekening van het accres) en een bestuurlijke weging hiervan in het Bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFV). De bestuurlijke weging heeft er onder andere toe geleid dat de normeringssystematiek de afgelopen 25 jaar twee keer buiten werking is gesteld.

Ingrepen in de normeringssystematiek
In 2008 ontstaat een wereldwijde financiële crisis. Het Rijk probeert de effecten daarvan te verzachten door tientallen miljarden steun aan banken te verlenen. Het wordt bestuurlijk niet wenselijk geacht om de crisis te laten leiden tot 'superaccressen'. In oktober 2008 besluit het Rijk daarom dat de maatregelen die het Rijk heeft moeten treffen vanwege de

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

kredietcrisis, niet zullen doorwerken in het accres. De accressystematiek wordt voor 2009 en 2010 niet van toepassing verklaard.

In 2020 is het accres voor 2020 en 2021 vastgezet op de stand van het accres (volume en loon- en prijsontwikkeling) zoals gepresenteerd in de Voorjaarsnota 2020. De extra uitgaven voor het bestrijden van de covid-crisis werden daarbij door het Rijk buiten haken gezet. De reden daarvoor was omdat de medeoverheden anders dubbel gecompenseerd zouden worden: medeoverheden ontvangen immers ook coronacompensatie. Daarbij vond het kabinet het belangrijk om in deze bijzondere tijd de schommelingen voor medeoverheden te dempen; hoe stabieler de inkomsten, hoe minder verstoringen van het gemeentelijke en provinciale begrotingsproces.[6]

Los van bovengenoemde ingrepen doorkruist ook de in 2012 ingevoerde opschalingskorting de uitkomst van de normeringssystematiek.[7]

De normeringssystematiek stamt uit 1995 en wordt periodiek geëvalueerd.[8] De evaluatie bevat aanbevelingen voor een volgend kabinet. Bij elk nieuw kabinet wordt de bestuurlijke afspraak rond de normeringssystematiek herbevestigd en/of bijgesteld.

De toetsing vindt plaats op basis van een aantal criteria: evenredigheid, actualiteit, stabiliteit, beheersbaarheid (ook voor het Rijk) en inzichtelijkheid. In de loop der tijd zijn op basis van de verschillende evaluaties grotere en kleinere aanpassingen in de normeringssystematiek doorgevoerd. De belangrijkste wijziging betrof de overgang van de NGRU (smalle mand) naar de ARU (brede mand), waarmee het acces ook gekoppeld werd aan de relatief snel stijgende uitgaven aan zorg en sociale zekerheid. De verwachting was dat daarmee de accresontwikkeling ook stabieler zou worden. Het antwoord in het evaluatierapport op de vraag of dat in de praktijk zo was, luidt: 'dat is lastig te zeggen.'[9] De Raad acht dit echter wel aannemelijk. Uit de verschillende

[6] Meicirculaire gemeentefonds, blz. 10; file:///H:/Downloads/meicirculaire+gemeentefonds+2020%20(3).pdf
[7] Voor 2020 en 2021 is de opschalingskorting incidenteel geschrapt. In 2020 komt dit neer op € 70 miljoen en in 2021 op € 160 miljoen die gemeenten niet hoeven af te dragen aan het Rijk.
[8] Eerdere evaluaties: Werkgroep Evaluatie normeringsmethode gemeentefonds en provinciefonds, februari 1998; Werkgroep Evaluatie normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, oktober 2001; Derde werkgroep evaluatie normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds, oktober 2006; Werkgroep evaluatie normeringssystematiek, Evaluatie Normeringssystematiek gemeente en provinciefonds 2007-2010, juni 2010; Evaluatie normeringsystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2010-2015, 1 april 2016.
[9] Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds; Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015 – 2020; September 2020, blz.22.

evaluaties van de normeringssystematiek blijkt evenwel dat de stabiliteit een meer fundamenteel probleem is.

Kortom: In de kern gaat het bij de normeringssystematiek om een afweging tussen stabiliteit en actualiteit, evenredigheid en toereikendheid, transparantie en eenvoud

2. Nadere overwegingen bij het begrip stabiliteit

Het evaluatierapport wijst op het ervaren gevoel bij decentrale overheden dat de huidige normeringssystematiek financieel te instabiel is. Veelzeggend is dat veel gemeenten de accresontwikkeling van het gemeentefonds als grootste risicopost in de begroting opnemen.

De instabiliteit kent verschillende oorzaken:

- Beleidsmatige ramingsbijstellingen in de accresrelevante uitgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een nieuw regeerakkoord.
- Onderuitputting op de rijksbegroting, waaronder ook meevallers op de niet-belastingontvangsten.
- Andere ramingen van de loon- en prijsmutaties.
- Beleidsmatige grondslagmutaties in het gemeentefonds, bijvoorbeeld als gevolg van overboekingen naar het gemeentefonds.
- Incidentele mutaties in het gemeentefonds

Een deel van de instabiliteit is optisch. Zo leiden fluctuaties in de loon- en prijsbijstellingen (LPO) niet tot meer of minder *reëel* accres. Als achteraf blijkt dat de lonen en prijzen minder stegen dan vooraf ingeschat, leidt dat wel tot een lager accres maar niet automatisch tot minder bestedingsruimte bij decentrale overheden. Dit onder de aanname dat de loon- en prijsontwikkelingen bij het Rijk grosso modo gelijk zijn aan de loon- en prijsontwikkelingen bij gemeenten en provincies. Dit effect is niet zichtbaar in de presentatie van het accres, en voelt dus anders.
Beleidsmatige grondslagmutaties in het gemeentefonds en provinciefonds, bijvoorbeeld als gevolg van overboekingen hebben geen invloed op het percentage van de ARU-ontwikkeling, maar wel op de uitkomst van de systematiek in euro's.
Incidentele mutaties dragen bij aan het instabiele beeld van het accres.

Kortom: de ervaren instabiliteit is deels reëel, maar heeft ook een relatie met het gebrek aan inzicht in de accresraming. (Zie ook hoofdstuk 4).

Afruil tussen stabiliteit en actualiteit

Aan de ene kant hechten decentrale overheden aan een bepaalde mate van actualiteit en evenredigheid, omdat ze beducht zijn dat zij niet volledig meeprofiteren van de groei van de rijksuitgaven.

Aan de andere kant ondervinden decentrale overheden in hun begrotingscyclus hinder van schommelingen in de rijksuitgaven, waardoor zij gedurende het begrotingsjaar geconfronteerd kunnen worden met een lagere uitkering. Overigens kan ook een hoger dan verwacht accres leiden tot een verstoring van het begrotingsproces: bepaalde bezuinigingen of verhogingen van de lokale lasten waren achteraf bezien niet nodig geweest.

Decentrale overheden zijn gebaat bij voorspelbare inkomsten. Schommelingen in de accresramingen maken het lastig om gedurende het jaar – laat staan een collegeperiode - stabiel beleid te voeren. Hoe stabieler de inkomsten, hoe minder verstoringen van het gemeentelijke en provinciale begrotingsproces. In dat licht is het van belang dat decentrale overheden bij de aanvang van hun bestuursperiode zicht hebben op hoe hun belangrijkste inkomstenbron zich de komende jaren zal ontwikkelen. Dit biedt de beste basis om door middel van een evenwichtig begrotingsbeleid een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke vraagstukken.

Met de Raad van State[10], de Studiegroep Begrotingsruimte[11] en de studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen[12] is de Raad dan ook van oordeel dat de schommelingen bijdragen aan onrust en onzekerheid over de bekostiging en niet goed zijn voor de kwaliteit van de besluitvorming bij met name investeringsbeslissingen. Denk daarbij aan de energietransitie, de opgaven rond leefbaarheid en woningbouw, brede welvaart, enzovoorts. Door de vele schommelingen is het nu vooral ad hoc 'branden blussen'.

De verleiding voor de decentrale overheden is groot om te kiezen voor een normeringsmethode met de hoogste (ex ante) verwachte uitkomsten en daarom te kiezen voor maximale actualiteit om maar geen gunstig uitvallende accressen mis te lopen. In het licht van de komende langjarige opgaven waar overheden voor staan, adviseert de Raad echter om stabiliteit en zekerheid zwaarder te laten wegen. De veronderstelling dat stabiliteit altijd een prijs heeft in de vorm van een lager accres acht de Raad onbewezen.

Gezien de grote maatschappelijke opgaven, waaronder ook het herstellen van de schade van de coronacrisis, ligt het overigens in de lijn der verwachting dat forse beperking van de rijksuitgaven niet direct reëel zijn. Het staat daarbij te bezien of de fluctuaties vanwege mogelijk tegenvallende realisaties de komende jaren achterwege zullen blijven. De financiële gevolgen van de coronacrisis zullen groot en onzeker zijn. Voor nu is dit probleem geparkeerd met het bevriezen van het accres, maar de ontwikkelingen voor de langere termijn zijn afhankelijk van de economische ontwikkelingen en het begrotingsbeleid van het komende kabinet.

[10] 16e Studiegroep Begrotingsruimte, *Koers bepalen, Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 12 oktober 2020, blz. 83 – 84.
[11] 16e Studiegroep Begrotingsruimte, *Koers bepalen, Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, 12 oktober 2020, blz. 83 – 84.
[12] Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen, *Als één overheid, slagvaardig de toekomst tegemoet!* september 2020.

De Raad gaat er daarbij vanuit dat de extra corona-uitgaven die nu buiten de accresberekening berekening zijn gehouden, ook bij de afbouw van deze tijdelijke extra uitgaven bij de toepassing van de normering buiten beschouwing blijven.

Kortom: het begrotingsbeleid van decentrale overheden is gebaat bij voorspelbare inkomsten. Dat de keuze voor stabiliteit automatisch zou leiden tot een lager accres acht de Raad onbewezen.

3. Nadere overwegingen bij het begrip evenredigheid

De adviesaanvraag vraagt niet expliciet om een visie op de invulling van het begrip 'evenredigheid'. Dit begrip vormt evenwel de basis onder de normeringssystematiek. In het licht van zijn recente advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* wil de Raad die evenredigheid nadrukkelijk wél in zijn beschouwing betrekken, vanwege de bedoeling van het stelsel als geheel.

Evenredigheid en toereikendheid

Decentrale overheden dienen over voldoende middelen te beschikken om hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Daarbij dient rekening te worden gehouden met objectief te verklaren verschillen in kosten tussen gemeenten onderling en provincies onderling. De decentrale democratie moet op basis van de hen ter beschikking gestelde middelen in staat zijn tot betekenisvolle decentrale besluitvorming. De financiële verhoudingen hebben als doel om decentrale overheden voldoende middelen toe te kennen om hun taken adequaat uit te kunnen oefenen. Dit doel staat niet in de wet zelf maar is te beschouwen als een beginsel van behoorlijk financieel bestuur binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Of het voldoende is, is een politieke weging. De bestuurlijke manier waarop deze vraag bij de instelling van de normeringssystematiek is beantwoord, is door het volume als gegeven te beschouwen. De basis moet op orde zijn.

De normeringssystematiek gaat echter alleen over de groei, ofwel: de indexering van de fondsen. De normeringssystematiek is ook niet wettelijk verankerd. De koppeling aan rijksuitgaven is zoals hiervoor al aangeduid geen gegeven dat in steen gehouwen is, maar een keuze waarmee het stelsel nader is ingevuld. Het blijft uiteindelijk een bestuurlijke afspraak. Van een evenredige ontwikkeling van de bestedingsmogelijkheden zou (in theorie) alleen sprake kunnen zijn als de sturingsmogelijkheden – en politieke ruimte – van decentrale overheden om de hoogte van voorzieningen vast te stellen, óók evenredig zijn aan die van het Rijk. Maar dat is om meerdere redenen niet vanzelfsprekend.

- De eerste reden is de grote *toename van medebewindstaken die bekostigd worden uit het gemeente- of provinciefonds*, waar decentrale overheden meer als opdrachtnemer van het Rijk optreden. Daardoor zijn de sturingsmogelijkheden steeds minder evenredig. De wensen van de landelijke politiek zijn leidend, niet die van de decentrale besturen. In het

geval van strikt gereguleerde medebewindstaken knelt dit bij bezuinigingen van het Rijk maar leidt het bij intensiveringen van het Rijk in principe vooral tot lagere lasten of hogere reserves. Evenredigheid van financiële ruimte is daarmee niet meer vanzelfsprekend.

- De tweede reden is de *grote maatschappelijke opgaven* die Rijk en decentrale overheden alleen door samenwerking effectief kunnen aanpakken, vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid maar tegelijk in wederzijdse afhankelijkheid. Hierdoor verliest het begrip evenredigheid - dat oorspronkelijk was geformuleerd in de context van autonome, min of meer gescheiden bestuurslagen - zijn betekenis.

- De derde reden is het *ongelijksoortige takenpakket* van Rijk en decentrale overheden. Dit is een oud discussiepunt maar wel relevant. De ontwikkeling van de kosten van decentrale taken kent een geheel andere dynamiek dan die van de rijksuitgaven. Als het Rijk de defensie-uitgaven verhoogt, profiteren de decentrale overheden daarvan in principe mee.[13] Maar ook anderszins als het Rijk bezuinigt op taken door bijvoorbeeld langer thuis wonen van ouderen te bevorderen, leidt dat niet alleen tot een lagere algemene uitkering maar indirect ook tot hogere uitgaven bij de gemeenten.

- De vierde reden is dat de *budgettaire sturingsmogelijkheden* evenmin evenredig zijn. Het Rijk vangt de klappen op van de conjunctuur en andere grote gebeurtenissen, zoals de vluchtelingencrisis en de covid-crisis. Het Rijk kan de extra uitgaven die daarmee gepaard gaan opvangen door geen sluitende begroting te hebben en te lenen op de kapitaalmarkt.[14] Decentrale overheden moeten echter wel elk jaar een sluitende begroting hebben, en kunnen bijv. geen obligaties uitgeven. Dat is logisch vanuit het solide uitgangspunt van financiële beheersbaarheid mede in relatie tot het EMU saldo, maar dat neemt niet weg dat het Rijk ook in dit opzicht meer budgettaire sturingsmogelijkheden heeft dan met name gemeenten.[15]

Kortom: hoewel het begrip 'evenredigheid' als politiek-bestuurlijk uitgangspunt als zodanig niet ter discussie staat, verdient het wel een nadere actuele invulling. Om toekomstbestendig te zijn en financieel beheersbaar te blijven voor decentrale overheden, moet de invulling van dit begrip geherdefinieerd worden.

[13] Dit wordt wel gekscherend het "BTW-tarief op rijksuitgaven" genoemd.
[14] Dit is overigens ook de reden dat de normeringssystematiek naast een rekenregel bestaat uit een bestuurlijke weging van de uitkomst, waarbij kan worden afgesproken bepaalde (crisis)uitgaven niet te laten meetellen voor het accres van decentrale overheden, waardoor zij niet noodzakelijkerwijs evenredig 'meeliften' op de crisisuitgaven van het Rijk.
[15] Een ander nadelig effect is dat de evenredigheid via de trap-op-trap-af-bijstellingen procyclisch uitwerkt.

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

4. Nadere overwegingen bij het begrip transparantie

Een beter inzicht in welk deel van het accres door welke component veroorzaakt wordt (LPO, ontwikkeling rijksuitgaven, beleidsmatige ingrepen), kan niet alleen helpen voor de beeldvorming maar ook om inzicht te krijgen in de reële financiële effecten daarvan voor de begroting bij gemeenten en provincies.

Van belang is vooral dat zowel het proces als de berekening transparant zijn. De afspraken over wat wel en niet meetelt voor het (vastgezette) accres moeten inzichtelijk en logisch zijn. Het is van belang daarvoor heldere criteria te ontwikkelen. Inzichtelijkheid draagt bij aan de controleerbaarheid, eenvoud draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de systematiek. Omdat de budgettaire doorwerking naar de fondsen zo substantieel is, bestaat daarbij het risico dat uitgavenintensiveringen aan rijkszijde zodanig worden vormgegeven dat ze niet relevant zijn voor het accres. De verleidingen of de schijn van deze vorm van *fiscal engineering* moet worden vermeden. Het is belangrijk dat decentrale overheden kunnen toetsen of de toegekende accressen correct zijn berekend. De Raad erkent dat door de complexe berekening het niet eenvoudig zal blijken voor decentrale overheden de berekening te reproduceren of hoe bepaalde maatregelen van het Rijk doorwerken in de normeringssystematiek. Het verdient daarom aanbeveling dat een onafhankelijke instantie bijvoorbeeld de Auditdienst Rijk (ADR) of het Centraal Planbureau (CPB) erop toeziet of de berekening correct is. Dit alles om het vertrouwen te vergroten.

5. Beoordeling beleidsopties uit het evaluatierapport

Samenvatting evaluatierapport 2017-2021

Het evaluatierapport toetst de systematiek aan een aantal criteria: evenredigheid, actualiteit, stabiliteit, beheersbaarheid (ook voor het Rijk) en inzichtelijkheid. De belangrijkste vraag van de evaluatie is of de verbreding van de grondslag van het accres ('brede mand') inderdaad tot de beoogde toename van stabiliteit heeft geleid. Het antwoord in het rapport luidt: '*dat is niet goed te zeggen*.'

De evaluatie over de afgelopen kabinetsperiode schrijft echter wel: "*Vanuit bestuurlijk oogpunt wordt op dit moment de stabiliteit van de accressystematiek 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*."[16] Het rapport noemt daarvoor een aantal oorzaken: onderuitputting bij het Rijk, meevallers in de zorg en bijstellingen in loon- en prijsontwikkeling. Verder zijn er beleidsmatige mutaties geweest, die overigens niet worden benoemd in het evaluatierapport.

[16] Eindrapport werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, *Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015 – 2020*; september 2020, Den Haag.

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

Daarnaast maakt het rapport – voor de Raad herkenbare - opmerkingen over de mate waarin de berekeningswijze van het accres als complex en intransparant ervaren wordt.

Het rapport formuleert vier beleidsopties, naar oplopende stabiliteit (en aflopende actualiteit):

Variant 0: huidige systematiek, andere presentatie

- Inzichtelijk maken van loon en prijsontwikkelingen (LPO) in de presentatie van het accres
- Uitsplitsen accres naar verschillende deelplafonds, dat wil zeggen het kader Rijksbegroting in enge zin (RBG-eng), het kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid (SZA) en het Budgettair Kader Zorg (BKZ).

Variant 1: behoedzaamheidsreserve

Dit betekent dat een deel van de verwachte groei nog niet wordt uitgekeerd, maar gereserveerd totdat het accres definitief vaststaat. Deze reserve is dan een buffer om schommelingen op te vangen. Een behoedzaamheidsreserve kan op twee manieren worden vormgegeven: binnen de gemeentelijke en provinciale begroting of binnen het gemeente- en het provinciefonds.

Een dergelijke behoedzaamheidsreserve heeft tot 2012 al bestaan. Maar die is toen afgeschaft omdat gemeenten de verwachte uitkering van de behoedzaamheidsreserve vaak toch al inboekten, waardoor de stabiliserende werking verloren ging. Om dergelijk anticipatiegedrag te voorkomen is het voorstel nu om in de toezichtsregels op te nemen dat dat niet mag.

Variant 2: accres vastzetten of vertragen

2a: bevriezen van het lopend of komend jaar. De accresontwikkeling wordt voor een of meerdere jaren op basis van een raming bevroren en daarna niet meer bijgesteld of afgerekend. Deze bevriezing kan zowel 'rollend' voor bepaalde jaren plaatsvinden (bijvoorbeeld door altijd het lopende jaar te bevriezen) als ook voor meerdere jaren in de toekomst.

2b: accres berekenen op basis van het meerjarige gemiddelde. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden op basis van een gemiddelde van de ARU in het betreffende jaar en de twee jaren daarvoor. 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.

Variant 3. Vaste volumeafspraak bij het Regeerakkoord

Deze variant is ook door de Raad van State voorgesteld. Een subvariant is: een aparte vaste volume-afspraak voor het sociaal domein – en weer teruggaan naar de 'smalle mand' voor de overige taken.

Overwegingen en afwegingen bij de verschillende opties
De Raad is van oordeel dat de brede koppeling op basis van de accresrelevante rijksuitgaven (ARU) - gelet op het huidige takenpakket van gemeenten - beter recht doet aan het evenredigheidsprincipe dan de in het verleden gehanteerde koppeling aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU), de zogenaamde smalle mand.

Het inzichtelijk maken van loon en prijsontwikkelingen (LPO) in de presentatie van het accres ondersteunt de Raad. Het uitsplitsen van de procentuele ARU-ontwikkeling naar percentages voor de verschillende deelplafonds waarbij gemeenten deze informatie gebruiken bij het onderverdelen van hun eigen middelen tussen het sociaal en fysiek domein, acht de Raad van weinig toegevoegde waarde. Het vormt indirect zelfs een risico voor de integrale afweging van decentrale overheden. Voor het belangrijkste kritiekpunt: het gebrek aan stabiliteit, biedt dit geen oplossing.

Het invoeren van een behoedzaamheidsreserve acht de Raad echter een schijnoplossing om meer stabiliteit te bereiken. Invoering van een behoedzaamheidsreserve van Rijkszijde tast de autonomie van decentrale overheden aan en kan gezien worden als een vorm van paternalisme. Gemeenten en provincies kunnen immers nu ook al zelf een behoedzaamheidsreserve in hun begroting inbouwen. Mede door de budgettaire krapte bestaat zeker bij de gemeenten de neiging om zo exact mogelijk aan te sluiten bij de actualiteit van de circulaires. Daarmee wordt de gevoeligheid voor instabiele ramingen vergroot.

Eigen ramingssystematiek
Gemeenten en provincies zijn niet verplicht de raming van de algemene uitkering te baseren op de mei- of septembercirculaire. Van belang is dat de raming plaats vindt op basis van reële uitgangspunten. Het hanteren van een eigen accresraming op basis van een vaste systematiek, bijvoorbeeld door uit te gaan van een meerjarig gemiddeld accrespercentage of vaste percentages voor opvolgende jaren, is toegestaan. Op deze manier kan een gemeente of provincie zelf voor stabiliteit in zijn fondsraming zorgen. Bedacht moet worden dat de accressen uit de circulaires slechts als een globale indicatie gelden voor de loon- en prijsontwikkeling. De loon- en prijsontwikkelingen bij een gemeente of provincies zullen daarvan afwijken. Het geheel aan mee en tegenvallers kan een gemeente of provincie in de voorjaarsnota of anders bij de rekening verwerken in het resultaat. Van belang is vooral dat een consistente lijn wordt gevolgd en dat dit beleid in de begroting wordt onderbouwd.

Het accres vastzetten of vertragen vergroot de stabiliteit wel enigszins, maar leidt nog steeds tot – weliswaar iets gedempte - schommelingen van jaar op jaar. Het verdraagt zich daarbij slecht met de gepercipieerde evenredigheid. Decentrale overheden moeten ombuigen in jaren dat het Rijk intensiveert, en vice versa.

Een vaste volumeafspraak bij het Regeerakkoord biedt meerjarige zekerheid. Het doet recht aan het begrip evenredigheid in die zin dat de budgettaire ruimte van het kabinet ook doorwerkt naar decentrale overheden. Het kabinet stuurt immers in zijn begrotingsbeleid op reële uitgavenkaders die voor de hele kabinetsperiode worden vastgesteld. In deze optie zijn afspraken nodig over de loon- en prijsontwikkeling waarmee het accres geïndexeerd wordt. Een uitgangpunt daarbij kan de gemiddelde loon-en-prijsbijstelling van het Rijk zijn. Deze methode komt overeen met de loon- en prijsindexatie voor het accres in de huidige systematiek

Kortom: Dit alles leidt tot de conclusie dat binnen het huidige stelsel de voorkeur van de Raad uitgaat naar een vaste volumeafspraak bij Regeerakkoord. Deze variant wordt in het advies feitelijk nader uitgewerkt.

6. Slotbeschouwing oplossingsrichtingen

De normeringssystematiek is een onderdeel van het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen. Aanbevelingen over de technische invulling van de normeringssystematiek kunnen dus niet los gezien worden van eerdere aanbevelingen van de Raad, zoals in *Rust-Reinheid-Regelmaat* over het functioneren van het stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen als geheel.
Aan de basis van een goed werkend stelsel van bestuurlijke en financiële verhoudingen ligt vertrouwen. Dit vertrouwen is gebaat bij duidelijke financiële spelregels en de naleving daarvan.

Toereikende middelen

Voor alles is van belang dat de basis op orde moet zijn. Dat begint met de vaststelling dat de middelen toereikend zijn voor een adequate taakuitvoering. De huidige tekorten bij gemeenten op het sociaal domein, met name de jeugdzorg, duiden erop dat dit op dit moment niet het geval is. De Raad dringt er dan ook op aan dat er een structurele oplossing komt voor deze tekorten. De normeringssystematiek is geen garantie voor de toereikendheid van middelen.
Het accres geldt als een tegemoetkoming voor de loon- en prijsontwikkeling, maar ook voor de groei van het areaal (meer inwoners, ouderen, woningen). Het accres is daarbij ook bedoeld als compensatie voor de ontwikkeling van de maatschappelijke kosten.

In *Rust-Reinheid-Regelmaat* heeft de Raad bepleit om bij de begin van elke kabinetsperiode een financieel beleidskader met decentrale overheden af te spreken, waarin het Rijk samen met decentrale overheden financiële afspraken vastlegt over de ontwikkelingen van de vrije bestedingsruimte van decentrale

overheden. Op basis hiervan kunnen decentrale overheden afspraken maken over hun bijdrage aan de fondsen voor maatschappelijke opgaven. Vervolgens kan een jaarlijkse monitor door een onafhankelijk instituut beoordelen hoe de financiële positie van decentrale overheden zich heeft ontwikkeld. Met een deugdelijke monitor over de financiële positie van decentrale overheden kan de discussie boven het niveau van 'het glas is halfvol of halfleeg' getild worden

De toereikendheid van middelen voor een adequate taakuitvoering reikt echter verder dan de werking van de normeringssystematiek. De ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte is niet alleen afhankelijk van het accres. Het is daarom van belang is dat de normering niet alleen technisch wordt geëvalueerd. Voor het bepalen van het reële accres moet het nominale accrespercentage voor inflatie en de groei van het areaal worden gecorrigeerd. Voor het bepalen van de toereikendheid moet ook de ontwikkeling van de LPO-component van de normeringssystematiek vergeleken worden met de daadwerkelijke LPO-ontwikkeling bij medeoverheden. De toereikendheid van de middelen is daarnaast afhankelijk van de ontwikkeling van het eigen belastinggebied en de overige eigen inkomsten.

De normering staat los van het takenpakket en de bijbehorende financiële risico's. Als de conjunctuur tegenvalt of als de dynamiek van het decentrale takenpakket sterk afwijkt van de groei van de rijksuitgaven, bestaat het risico dat het beschikbare bedrag voor de algemene uitkering niet meer toereikend is voor de stijgende uitgaven die uit de omvang van het benodigde bedrag blijkt. Er ontbreekt een inhoudelijke relatie met de opgaven waar decentrale overheden voor staan. Bij een hoog accres ontvangen decentrale overheden een bedrag zonder dat daar een maatschappelijke opgave tegenover staat (vice versa).

De omvang van de algemene uitkering uit het gemeente- en provinciefonds wijzigt jaarlijks niet alleen als gevolg van de toepassing van de normeringssystematiek, maar ook door taakmutaties, dat wil zeggen toepassing van artikel 2 Fvw. Het Rijk kan voor de dekking van kosten van beleidsvoornemens van het Rijk die decentrale overheden raken ook het accres als bron aanwijzen.[17] Het is immers niet zo dat artikel 2 Fvw bepaalt dat het Rijk de kosten van beleidsvoornemens moet vergoeden. De Fvw stelt alleen dat het Rijk moet aangeven hóe decentrale overheden financiële gevolgen die voortvloeien uit beleidsvoornemens van het Rijk kunnen dekken. In algemene zin kan worden gesteld dat het accres ook een compensatie biedt voor de ontwikkeling van de maatschappelijke kosten.

De toereikendheid van de middelen voor gemeenten en provincies is dus naast de normeringssystematiek mede afhankelijk van de juiste toepassing van de regels binnen de financiële verhoudingen. De Raad herhaalt hier zijn pleidooi om de

institutionele borging van de wetten en regels rond de bestuurlijk-financiële verhoudingen te versterken. Voor alles houdt dat in een correcte toepassing van artikel 2 Fvw en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet. Medeondertekening van de fondsbeheerder(s) bij beleidsvoornemens die decentrale overheden raken, draagt aan die institutionele borging bij. De Minister van BZK (en die van Financiën als het budgettaire gevolgen betreft) dienen er als mede-ondertekenaars op toe te zien dat het derde lid van Artikel 2 Financiële-verhoudingswet nageleefd wordt: *"Over de toepassing van het eerste en tweede lid vindt tijdig overleg plaats met Onze Ministers."*

Herwaardeer stabiliteit, evenredigheid en transparantie

- *Stabiliteit*

Stabiliteit is nodig om een evenwichtig en betrouwbaar decentraal beleid te kunnen voeren. Met de toegenomen afhankelijkheid van de rijksuitkeringen is het belang hiervan sterker geworden. Voor grote maatschappelijke opgaven zijn langjarige afspraken, langdurige samenwerkingsrelaties en vertrouwen in netwerkpartners nodig. Stabiliteit van de financiële bijdrage van gemeenten en provincies (en dus ook wat zij van het Rijk kunnen verwachten) is een noodzakelijke voorwaarde voor dit vertrouwen. Maar ook los hiervan hebben de vele fluctuaties door het jaar heen het voor decentrale overheden lastig gemaakt om stabiel financieel beleid te voeren, wat de lokale democratie uitholt en – op de lange termijn – niet tot de meest doelmatige afwegingen leidt.

- *Evenredigheid*

Om meer rust te brengen in de financiële verhoudingen is ook een verheldering en herijking van het begrip 'evenredigheid' nodig. Door de toename van medebewindstaken boet de huidige interpretatie aan betekenis in. De takenpakketten van de verschillende overheidslagen zijn onvergelijkbaar. Evenredigheid is daarom het beste gewaarborgd door een koppeling aan alle uitgavenkaders waarop het Rijk stuurt, inclusief alle investeringsuitgaven. Een zo breed mogelijke koppeling zonder onderscheidingen tussen de verschillende uitgavenkaders van het Rijk draagt bij aan de eenvoud en voorkomt onnodige discussies over de afbakening van de verschillende uitgaven. Dit draagt alles draagt bij aan het vertrouwen in het systeem.

- *Transparantie en eenvoud*

De cijfermatige uitkomsten van de normeringssystematiek moeten transparant en narekenbaar zijn. Het moet duidelijk en begrijpelijk zijn welke rijksuitgaven én –inkomsten wel en niet binnen de kaders vallen die meetellen voor het accres.[18] Vooralsnog tellen de uitgaven van het Nationaal Groeifonds niet mee voor het accres. Daarover zijn wel duidelijke afspraken nodig. Voorkomen moet worden dat er een onduidelijke scheidslijn ontstaat tussen uitgaven die wel of niet onder uitgavenplafond vallen. In de optiek van de Raad pleit dit voor het blijven meetellen van de geraamde investeringsuitgaven uit het Groeifonds van het Rijk in de grondslag voor de berekening van het accres (accres relevante uitgaven, ARU). Het risico bestaat anders dat bepaalde investeringsuitgaven onder het Groeifonds worden gebracht waardoor ze niet meetellen voor accresraming (*fiscal engineering).* Het Groeifonds financiert immers ook investeringen waar decentrale overheden ook zelf worden geacht aan bij te dragen (bv. infrastructuur).

Verder zijn er duidelijke afspraken nodig voor de toepassing van de systematiek als zodanig: wat als de conjuncturele ontwikkelingen heel anders zijn dan verwacht, of er andere onverwachte schokken optreden? Kan deze systematiek dan eenzijdig 'uitgezet' worden? Onder welke omstandigheden is het gerechtvaardigd de 'trap op en af' op te schorten? Het is nodig om hier vooraf heldere (proces)afspraken over te maken.

Uitgaande van de huidige wet- en regelgeving en stelselafspraken, waar de huidige normeringssystematiek onderdeel van is, pleit de Raad daarom voor een brede koppeling op basis van het meerjarig Rijksuitgavenkader. En wel inclusief de geraamde investeringsuitgaven uit het Nationaal Groeifonds zoals die bij het opstellen van het Regeerakkoord gelden.[19] Dit betekent in feite een volume-afspraak voor de duur van een kabinetsperiode. Hierbij is het wel van belang om

[18] Denk aan inkomsten vanuit de CO_2-heffing; die vallen onder de niet-belastinginkomsten, zonder dat duidelijk is waarom die niet mee zouden moeten tellen voor het accres.
[19] In deze optie zijn afspraken nodig over de loon- en prijsontwikkeling waarmee het accres geïndexeerd wordt. Een uitgangpunt daarbij kan de gemiddelde loon- en prijsbijstelling van het Rijk zijn. Deze methode komt overeen met de loon- en prijsindexatie voor het accres in de huidige systematiek.

afspraken te maken over de spelregels voor onvoorziene gevallen, en die afspraken tweezijdig te borgen.

De redenen voor deze keuze zijn gelegen in stabiliteit, evenredigheid, eenvoud en transparantie. Een dergelijke koppeling biedt decentrale overheden de mogelijkheid een stabiel begrotingsbeleid te voeren. Dit is met name van belang omdat er een nieuwe collegeperiode voor de deur staat. De nieuwe colleges moeten voor het sluiten van coalitie- of raadsakkoorden en het vaststellen van hun eigen meerjarige kaders weten waar ze gedurende hun periode aan toe zijn. Met de schommelingen van het accres door het jaar heen kunnen ze onvoldoende stabiel beleid voeren.

Breng bepalen en betalen weer in evenwicht bij medebewindstaken

De Raad heeft in zijn recente advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* gepleit voor een meer strategische, fundamentele en samenhangende aanpak voor het herstellen van het verstoorde evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen. Deze samenhangende aanpak omvat alle aspecten: financiën, bestuurlijke organisatie, cultuur, instituties en financieel instrumentarium. Voor de normeringssystematiek zijn drie aspecten uit dat advies relevant: een andere behandeling van medebewindstaken (ten opzichte van autonome taken), de financiële positie van decentrale overheden, en de bekostiging van langjarige, maatschappelijke opgaven waar meerdere overheden in wederzijdse afhankelijkheid en samenwerking bij betrokken zijn.

De Raad adviseert daarom het gemeentefonds in twee delen te splitsen.

- Het eerste deel is een basisuitkering ter bekostiging van de autonome taken, met veel beleidsvrijheid en een collectief karakter. In grote lijnen komt dit overeen met het klassiek domein en sociale basisvoorzieningen. Voor dit deel past een indexering op basis van een normeringssystematiek die meerjarige zekerheid biedt over de ontwikkeling van de omvang. Dat kan door deze te koppelen aan het Rijksuitgavenkader. De Raad adviseert hiervoor, net als nu, de brede mand te hanteren. Hoewel het grotendeels geen taken rond zorg en participatie betreft, verschillen de inhoud en aard van het takenpakket van het Rijk en decentrale overheden zodanig dat elke vergelijking bij voorbaat mank gaat. De stabiliteit lijkt juist gebaat bij een brede mand. Een koppeling aan het Rijksuitgavenkader als geheel voorkomt dat de normering gevoelig wordt voor verschuivingen tussen verschillende uitgavenkaders.

- Het tweede deel, het ‘medebewindsfonds’, is ter bekostiging van de medebewindstaken waarbij het Rijk primair stelselverantwoordelijk en een uniform voorzieningenniveau het uitgangspunt is. De ervaren beleidsvrijheid is beperkt. Dit komt in grote lijnen overeen met het sociaal domein voor zover het persoonsgebonden voorzieningen betreft. Voor dit

Datum
31 mei 2021

Kenmerk
2021-0000290038

medebewindsfonds ligt een aparte indexering in de rede, gekoppeld aan een geobjectiveerde volume- en kostenontwikkeling voor de betreffende sector.[20] Voor dit medebewindsfonds treden de vakdepartementen die stelselverantwoordelijk voor het beleid zijn, als mede-fondsbeheerder op.

Relatie met eerder advies Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

In 2017 reeds heeft de voorganger van de ROB, de Rfv, ervoor gepleit om de bekostiging van het sociaal domein in de algemene uitkering op te nemen. Maar aan dit advies was wel de harde randvoorwaarde verbonden dat het Rijk terughoudend moest zijn met beleidsmatige ingrepen:

"Om de decentralisaties te laten slagen, moet voorkomen worden dat ingrepen van bovenaf en bestedingseisen tot uniforme versobering van voorzieningen leiden. Daarom steunt de Raad het voornemen tot een overdracht naar de algemene uitkering, om mental accounting *te voorkomen en zo de politieke discussie van het landelijke naar het lokale niveau te verplaatsen.*

Kies voor een indexering die inhoudelijk en budgettair de kosten van zorg en ondersteuning volgt en stabiliteit biedt.

Een aanvullende voorwaarde is dat de landelijke politiek terughoudend moet zijn met ingrepen van bovenaf en met bestedingseisen. Deze vormen een risico voor het slagen van de decentralisaties. Als echter in de komende jaren blijkt dat de landelijke politiek – ondanks deze risico's – de uitkomsten van lokaal beleid wil bepalen en prikkels voor het behalen van beleidsdoelen wil stimuleren, dan hoort daar volgens de Raad een andere financiering bij, namelijk een specifieke uitkering sociaal domein, waarbij het Rijk het financiële risico draagt."[21]

Het recente verleden heeft laten zien dat niet aan die voorwaarde is voldaan. Daarom is een andere bekostigingswijze aan de orde. Maar de beleidsvrijheid is groter dan bij taken die via een specifieke uitkering worden bekostigd, zoals bijvoorbeeld de bijstand. Hiervan getuigt het feit dat gemeenten erin geslaagd zijn bezuinigingen door te voeren op het sociaal domein. Daarom kiest de ROB voor de tussenvorm van een medebewindsfonds.

[20] Voor het macro beschikbare bedrag zou gedacht kunnen worden aan een vergelijkbare systematiek zoals die nu geldt voor de gebundelde uitkering voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet (BUIG).
[21] Rfv, *Geld (om te) zorgen – naar een toekomstbestendige bekostiging van het gemeentelijk sociaal domein*, juli 2017.

Provinciefonds

Voor het Provinciefonds liggen verschillende opties ter overweging voor:
1) Het behouden van de huidige normering;
2) eenzelfde koppeling als voor de basisfondsuitkering uit het gemeentefonds.
De Raad pleit echter voor een indexering op basis van een normeringssystematiek die meerjarige zekerheid biedt over de ontwikkeling van de omvang door deze te koppelen aan het Rijksuitgavenkader. Dit conform de basisfondsuitkering van het gemeentefonds.

Stel gezamenlijke fondsen samen voor grote, maatschappelijke, interbestuurlijke opgaven

Bij het IBP werd afgesproken dat voor tal van interbestuurlijke opgaven decentrale overheden extra bekostiging zouden ontvangen via een ruimer accres. Direct ontstond er discussie over de inzetbaarheid ervan, omdat het accres vrij besteedbaar is (want toegekend via de fondsen). Er ontstonden gaandeweg veel discussies over budget en arbitragetrajecten.
De Raad stelt vast dat dergelijke maatschappelijke opgaven die van groot belang zijn en waar interbestuurlijke overeenstemming over is, zich echter onttrekken aan de autonome afweging op lokaal niveau. Bekostiging ervan via een instrument dat alleen voor die autonome, decentrale afweging bedoeld is, werkt dus minder goed. Dat laat onverlet dat partijen in het kader van een bestuursakkoord afspraken kunnen maken over de inzet van middelen die boven het reële accres uitstijgen aan gezamenlijke prioriteiten. In de praktijk blijkt echter dat het lastig is om individuele overheden te binden.
Dergelijke opgaven hebben bovendien een onzeker karakter; men is het alleen eens over het aanpakken ervan maar de aanpak zelf en de uitkomsten zijn onzeker. Daarom zijn instrumenten die experimenteerruimte toelaten en het verdelen van risico's faciliteren, als ook het maken van heldere spelregels vooraf van belang. Bekostiging van dergelijke opgaven - met name waar het gaat om investeringsuitgaven in het kader van bijvoorbeeld energietransitie, woningopgave, klimaat en economische structuurversterking - kunnen het beste plaatsvinden door de instelling van gezamenlijke fondsen. Langjarige zekerheden en een governance die vertrouwen tussen de betrokken partners bevorderen zijn daarbij essentieel. Fondsvorming is hiertoe een belangrijk instrument. Een voorbeeld is het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP). Kernelementen zijn: gezamenlijke beschikkingsmacht over een gezamenlijk fonds, gevuld met eigen bijdragen. De middelen uit het Nationaal Groeifonds zouden bijvoorbeeld ook kunnen worden aangewend om deze gezamenlijke fondsen te kunnen voeden. Een instelling van een gezamenlijk fonds kan overigens geen motief vormen om geld uit het gemeentefonds of provinciefonds te markeren en in te zetten voor rijksprioriteiten.

De bijdragen van elke partner moeten democratisch gelegitimeerd zijn. Die democratische legitimatie en governance moeten gebalanceerd zijn: de langjarige

opgaven verhouden zich slecht met snel wisselende politieke verhoudingen. Tegelijkertijd moet er democratische bijsturing en een leerproces mogelijk zijn.