

Gemeente- en provinciefonds biedt ruimte voor keuzes

Gemeenten en provincies ontvangen jaarlijks ruim 15 miljard euro uit het gemeente- en provinciefonds. Deze ontvangsten zijn daarmee goed voor circa 1/3 van de totale inkomsten van gemeenten en provincies. De lokale overheden beslissen zelf over de besteding van deze middelen. De ontwikkeling van de fondsen houdt gelijke tred met de ontwikkeling van de rijksuitgaven¹, conform de bestuurlijke afspraken die in 1994 zijn gemaakt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

**REMKO TER WEIJDEN en
JOHAN VAN DER WAL**

Werkzaam bij het Ministerie van Financiën
(geschreven op persoonlijke titel)

De inkomsten uit het gemeente- en provinciefonds zijn zowel vanuit budgettair oogpunt, als vanuit het oogpunt van beleidsvrijheid erg belangrijk voor gemeenten en provincies. In de jaren tachtig van de vorige eeuw bestonden er nog geen concrete afspraken over de ontwikkeling van de fondsen. Hierdoor werd er elke budgettaire ronde op bestuurlijk niveau flink gesteggeld. Dit bracht aanzienlijke transactiekosten en grote onzekerheden voor alle partijen met zich mee. De huidige normeringssystematiek (ook wel aangeduid met 'samen trap op trap af') kent deze nadelen niet en heeft geleid tot bestuurlijke rust. Vanaf het begrotingsjaar 1995 bestaat in grote mate overeenstemming over de uitkomsten tussen de overheden in Nederland.²

De systematiek is overigens zowel nationaal als internationaal uniek.³ Ter vergelijking, de budgetten van de departementen worden bepaald op basis van de afweging van het kabinet tussen beschikbare ruimte en de behoeften die er bestaan. Ook in internationaal perspectief krijgen gemeenten en provincies op een andere manier hun geld waarbij soms een link is gelegd met de kosten en waarbij soms op voorhand een vaste ontwikkeling wordt afgesproken.

Met het oog op de verkiezingen in 2006 en de daaruit voortvloeiende kabinetsformatie voor 2007-2010 is de normeringssystematiek voor de derde keer geëvalueerd. Een ambtelijke werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, IPO en de Unie van Waterschappen (voor het onderdeel beheersen EMU-saldo lokale overheid), het Ministerie van Financiën en BZK heeft de huidige normeringssystematiek beoordeeld en enkele aanbeveling gedaan voor de nieuwe kabinetsperiode.⁴

Kern van de normeringssystematiek is dat als de relevante rijksuitgaven

toenemen met bijvoorbeeld 3%, ook het gemeente- en provinciefonds evenredig toenemen met 3%. De jaarlijkse groei van het gemeente- en provinciefonds wordt het accres genoemd. Het accres wordt berekend door de procentuele mutatie van de relevante rijksuitgaven te zetten op de omvang van de fondsen in jaar t-1. Op deze wijze ontwikkelen de fondsen zich evenredig met de uitgaven van het Rijk en heeft de systematiek een globaal karakter. Als het Rijk budgettaire meewind heeft en meer kan uitgeven, dan profiteren de gemeenten en provincies mee. Bij budgettaire tegenwind nemen de gemeenten en provincies een evenredig deel van de bezuinigingen op zich. Het Rijk bepaald echter niet de concrete invulling van deze bezuinigingen, dat is de verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies op basis van hun eigen lokale afweging. Naar de burger toe valt dit goed uit te leggen. Immers, als het Rijk moet bezuinigen, dan is het heel redelijk als ook de andere overheidslaat (tijdelijk) de hand op knip moet houden. Ook wordt hiermee voorkomen dat de budgettaire problematiek van het Rijk wordt afgewenteld op de lokale overheden (bijvoorbeeld via extra bezuinigingen).

In beginsel biedt de koppeling van de fondsen aan de rijksuitgaven gemeenten en provincies voldoende financiële ruimte om beleidsmatige, volume en nominale ontwikkelingen op te vangen. Wel wordt gekeken of de uitkomsten van deze rekenregel redelijk zijn. In het voor- en najaar wordt hierover in het Bestuurlijk Overleg Financiële Verhoudingen gesproken. Vanwege het open karakter van het systeem wordt vanuit het Rijk het woord gevoerd door zowel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de minister van Financiën.

Bij de recente evaluatie van de normeringssystematiek is er door alle betrok-

kenen al in een vroeg stadium uitgesproken dat er in hoge mate tevredenheid bestaat over de bestaande systematiek, met als kern het uitgangspunt van evenredigheid. De VNG en het IPO hebben ervaren dat het systeem zeer goed is uit te leggen aan hun achterban. Argumenten hiervoor zijn dat de globale koppeling van de ontwikkeling van de fondsen aan de rijksuitgaven als rechtvaardig wordt gezien en flexibiliteit geeft in de besteding van de middelen. Op onderdelen zouden echter nog wel verbeteringen aangebracht kunnen worden.

De ontwikkeling van het accres heeft de laatste jaren hoge pieken en diepe dalen gekend.

Tijdens het einde van de vorige kabinetsperiode was sprake van zeer hoge accessen. Bij de evaluatie van de normeringssystematiek in 2001 is geconstateerd dat de accessen toen sterker zijn gestegen dan de groei van de uitgaven onder het kader Rijksbegroting in enge zin (één van de drie onderscheiden kaders in de begrotingssystematiek van het Rijk). Er is toen een aantal varianten uitgewerkt, waarin op verschillende manieren invulling is gegeven aan het begrip evenredigheid.⁵

Een van de varianten was het afschaffen van de correctie voor rente-uitgaven. Met ingang van het begrotingsjaar 2003 is deze rentecorrectie komen te vervallen. In 2003 en 2004 was er echter niet meer sprake van zeer hoge accessen, integendeel het accres was zelfs negatief in 2004. Hierdoor richtte de kritiek op de normeringssystematiek zich meer op de fluctuaties (en de transparantie) van het systeem (dit ondanks dat de behoedzaamheidsreserve ook in 2004 voldoende groot was).

Voor het eigen begrotingsproces van gemeenten en provincies is het wenselijk dat de verschillen tussen accresraming en -realisatie zo klein mogelijk zijn. Dit staat echter op gespannen voet met het beginsel van evenredigheid. Maar hoe groot is deze spanning nu precies en hoe moet dit gewaar-

deerd worden? Wanneer wordt gekeken naar *tabel 1*, dan blijkt dat de raming die aan het begin van deze kabinetsperiode is gemaakt op basis van het Hoofdlijnenakkoord (HA) gemiddeld genomen niet ver afwijkt van de realisatie.

Achtergrond van deze geringe afwijking is dat het Rijk vaste reële uitgavenkaders hanteert waardoor de ontwikkeling van het reële accres min of meer vastligt voor de hele kabinetsperiode. Dit komt de voorspelbaarheid ten goede. De vraag is echter of deze benadering aansluit bij het begrotingsproces van gemeenten en provincies. Immers mee- of tegenvallers in het accres zijn belangrijk voor de financiële ruimte die er is tijdens de begrotingsonderhandelingen. Kortom, kunnen gemeenten en provincies uit de voeten met de systematiek van verschillende bijstellingsmomenten?

Uit *tabellen 2 en 3* blijkt dat de fluctuaties tussen de ramingsmomenten aanzienlijk zijn, maar dat de in 1997 geïntroduceerde behoedzaamheidsreserve voldoende is om deze fluctuaties op te kunnen vangen.

Hoe moet deze verticale wispelturigheid beoordeeld worden? Voor gemeenten en provincies zijn deze verticale mutaties niet nieuw. Velen maken daarom een eigen inschatting op basis van een meerjarige verwachting van de accresontwikkeling en maken daarbij een inschatting van de verwachte uitkering van de behoedzaamheidsreserve.⁶ Al met al kan geconcludeerd worden dat deze onzekerheid niet opweegt tegen het voordeel van het beginsel van evenredigheid en actualiteit. De werkgroep vindt het systeem daarom goed. Wel zijn er enige verbeteringen mogelijk. Daartoe zijn onder meer de volgende aanbevelingen gedaan.

1 Halveren behoedzaamheidsreserve

In de lopende begrotingscyclus van gemeenten en provincies kunnen zich knelpunten voordoen aan het eind van een begrotingsjaar wanneer gemeenten en provincies geconfronteerd wor-

den met een lagere uitkering uit het gemeente- en provinciefonds als gevolg van onderuitputting bij de rijksuitgaven. Om die reden is in 1997 de behoedzaamheidsreserve ingevoerd.

In de evaluatie is onderzocht of de hoogte van de behoedzaamheidsreserve adequaat is gekozen. Het antwoord hierop is bevestigend wanneer wordt gekeken naar de grootste uitschieters in de nacalculatie. Daarentegen geldt dat gemiddeld genomen een aanzienlijk deel van de reserve wordt uitgekeerd. Hierdoor is in de praktijk de situatie gegroeid dat steeds meer gemeenten en provincies op voorhand er vanuit gaan dat een bepaald percentage van de behoedzaamheidsreserve (bijvoorbeeld 50%) zal worden uitgekeerd. Dit bedrag wordt daarom al ingezet in de begroting.

Om deze situatie voor alle gemeenten en provincies mogelijk te maken, heeft de werkgroep voorgesteld om de behoedzaamheidsreserve te halveren. Wanneer teruggekeken wordt naar de afgelopen periode dan blijkt dat de helft van de behoedzaamheidsreserve (110 miljoen euro voor gemeenten, 10 miljoen euro voor provincies, zie *tabellen 2 en 3*) voldoende geweest zou zijn wanneer september als bijstellingsmoment was gehanteerd. Een gehele afschaffing van de behoedzaamheidsreserve is overigens niet wenselijk, omdat gemeenten en provincies anders het risico lopen dat het Rijk geld terug moet halen (nacalculatie blijft bestaan).

2 Bestuurlijke weging

De normeringssystematiek bestaat behalve de rekenkundige uitkomsten ook uit een bestuurlijke component. Deze voorziet erin dat beide partijen (Rijk of VNG/IPO) de rekenkundige uitkomsten in het halfjaarlijkse Bestuurlijk Overleg aan de orde kunnen stellen als deze tot onredelijke uitkomsten leiden. De werkgroep is van mening dat deze bestuurlijke weging ook in de volgende kabinetsperiode moet plaatsvinden. Voorgesteld wordt om de uitkomsten onder meer te blijven beoordelen met het instrument Financieel Overzicht Gemeenten (FOG), dat het Ministerie van BZK jaarlijks opstelt bij de begroting van het gemeentefonds.

3 Vooruitzichten komende kabinetsperiode

Het 12de Studiegroeprapport⁷ beveelt op het terrein van het begrotingsbeleid een volgend kabinet aan om de rente uit het uitgavenkader te halen. Achtergrond hiervan is dat op die manier

Tabel 1 Ontwikkeling accres hoofdlijnenakkoord versus realisatie

	2003	2004	2005	2006**	gemiddelde
Accres HA nominaal*	3,62%	1,94%	1,16%	3,41%	2,53%
Accres HA reëel	1,29%	0,45%	-0,53%	1,65%	0,72%
Realisatie nominaal accres	2,81%	-0,26%	1,64%	3,77%	1,99%
Realisatie reëel accres	0,62%	-0,99%	-0,03%	2,24%	0,46%

* Inclusief aanvullend pakket augustusbesluitvorming.

** Het nominale accres 2006 betreft een voorlopig cijfer. In maart 2007 zal het realisatiecijfer bekend worden gemaakt.

Tabel 2

<i>Gemeenten</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Septembercirculaire T-2	211	309	425	415	428	418	375	536	145
2 Meicirculaire T-1	258	279	582	263	788	330	390	392	222
3 Septembercirculaire T-1	269	296	670	439	451	451	700	263	263
4 Meicirculaire T	434	275	728	756	788	545	569	-12	321
5 Septembercirculaire T	459	375	705	823	911	617	471	24	228
6 Maartcirculaire (T+1)	325	333	633	734	937	666	369	-35	198
7 Behoedzaamheidsreserve	208	208	208	208	208	208	208	208	208
8 Nacalculatie (6-4)	-109	58	-95	-22	149	121	-200	-23	-124

Tabel 3

<i>Provincies</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 Septembercirculaire T-2	56,1	24,3	31,5	31,4	33,9	34,4	55,9	44,3	11,9
2 Meicirculaire T-1	24,4	22,1	39,4	19,9	42,2	27,2	32,0	32,5	18,1
3 Septembercirculaire T-1	25,5	23,4	46,5	33,3	36,4	37,4	57,6	21,8	21,7
4 Meicirculaire T	41,1	34,4	51,0	57,3	63,6	45,2	47,2	-1,0	26,2
5 Septembercirculaire T	43,5	29,5	49,2	62,4	73,6	51,2	39,2	2,0	18,6
6 Maartcirculaire (T+1)	41,1	26,1	43,8	55,7	75,6	55,2	30,4	2,9	16,4
7 Behoedzaamheidsreserve	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2
8 Nacalculatie (6-4)	0,0	-8,2	-7,2	-1,6	12,0	10,1	-16,8	3,9	-9,9

voorkomen kan worden dat tijdelijke conjuncturele meevallers aangewend worden voor structurele tegenvallers. Tevens geldt voor de rente dat bij een lagere rentestand de rendementen van de pensioenfondsen lager uitvallen waardoor hogere pensioenpremies nodig zijn. Dit leidt ertoe dat – vanwege de belastingaftrek – de inkomsten lager uitvallen voor het Rijk. Wanneer een volgend kabinet deze aanbeveling overneemt dan is de vraag of dit ook gevolgen moet hebben voor de grondslag van de accresberekening. Voor een eventuele rentecorrectie pleit dat, vanuit het oogpunt van evenredigheid, gemeenten en provincies in gelijke mate blijven mee-ademen. Tegen een dergelijke beslissing pleit dat in een goedlopend systeem niet te veel gewijzigd moet worden (*n.b.*: n.a.v. de vorige evaluatie is de rentecorrectie juist vervallen) en dat gemeenten en provincies zelf ook een flinke rentepost hebben staan op de begroting. Bij een eventuele rentecorrectie wordt hier meer risico op gelopen. Al met al heeft de werkgroep geconcludeerd dat de rente-uitgaven vooraansnog relevant moeten blijven voor de grondslag.

Tevens is ten behoeve van dit rapport een ruimtesom gemaakt door het CPB waaruit blijkt dat bij ongewijzigd beleid de accresontwikkeling met reëel circa 1% in lijn ligt met de historische ontwikkeling van het accres.

4 Beheersen EMU-saldo lokale overheid

In de evaluatie zijn de afspraken die in

2004 zijn gemaakt herbevestigd. Kern van deze afspraken is dat op het moment dat het EMU-saldo van Nederland in de gevarenzone zit, de lokale overheden maximaal een tekort mogen hebben van 0,5% BBP. Tevens was het vanuit het oogpunt van bewustwording dat ook de lokale overheden onderdeel zijn van de EMU-afspraken en vanuit het oogpunt dat het Rijk moet kunnen beschikken over ramingsgegevens noodzakelijk dat in de begrotingsstukken voortaan het EMU-saldo wordt opgenomen. Uit de evaluatie van deze afspraken is ook gebleken dat als ultimatum remedium een sanctiemogelijkheid nodig is voor de fondsbeheerders.

Daarnaast ziet de werkgroep (en de auteurs) de globaliteit van de normeringssystematiek als groot goed. Dat betekent onder meer dat waakzaamheid is geboden bij budgettaire discussies over (nieuwe) taken voor gemeenten en provincies. Het gevaar bestaat anders dat bij discussie over de londerwerpen de globaliteit wordt losgelaten en de normeringssystematiek wordt ondergraven. De globaliteit kan bovendien worden vergroot door specifieke uitkeringen zoveel mogelijk te beperken en via het gemeente- en provinciefonds te laten verlopen. Tot slot kan de transparantie van de normeringssystematiek worden vergroot door in de toekomst de opbouw van de rijksuitgaven te presenteren op internet (www.rijksbegroting.nl), met een koppeling aan de departementale realisaties.

De fondsbeheerders, de VNG en het IPO zijn tevreden over de huidige normeringssystematiek van het gemeente- en provinciefonds en adviseren daarom het volgend kabinet om deze systematiek voort te zetten. Wel zijn nog enige verbeteringen mogelijk in het systeem. Zo zou een volgend kabinet al vrij snel de behoedzaamheidsreserve kunnen halveren.

Noten

- Gemakshalve wordt in dit artikel uitgegaan van de rijksuitgaven. Om precies te zijn gaat het hier om de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (dus niet de premiegefinancierde uitgaven) waarop enkele correcties worden toegepast (o.a. voor de bijstandsuitgaven, ontwikkelingssamenwerking en de opdrachten aan de Europese Unie).
- De grondslag hiervoor is gelegd in het rapport *Gekoppeld en Gewogen*.
- Zie: *de financiële verhouding in Nederland*, drs. M.C. Wassenaar en dr. A.J.W.M. Verhagen
- Zie: rapport en brief d.d. 16-10-2006 aan de tweede kamer: www.minfin.nl, onderwerpen, gemeenten en provincies,
- 'Nieuwe bestuurlijke afspraken normeringssystematiek gemeente- en provinciefonds gewenst', C. Hepözdil, november 2001 *B&G* tijdschrift.
- 'De raming van de behoedzaamheidsreserve, een aanzet tot bewustere keuzes', Verhagen, A.J.W.M.; Nijendaal, G.A. van; Jans, D.J.; Osnabrugge, P. van; *B&G*, jaargang 33 (2006) 9 p. 28-31.
- Twaalfde rapport Studiegroep begrotingsruimte *Vergrijzing en houdbaarheid* 22 juni 2006.