



Centraal Planbureau

CPB Notitie | 22 september 2015

# De indexerings- systematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen

## Samenvatting

Deze CPB Notitie gaat in op verschillende aspecten van de indexering van het Gemeentefonds.

- Allereerst wordt onderzocht of de indexering van het Gemeentefonds wel voldoende rekening houdt met de demografische component in de ontwikkeling van de gedecentraliseerde uitgaven in het sociaal domein. Door deze omvangrijke decentralisaties verschuiven taken naar gemeenten waarvan de uitgaven gevoelig zijn voor een veranderende samenstelling van de bevolking. Gekeken wordt of de huidige indexering van het Gemeentefonds hiermee in de pas loopt.
- Ook wordt de stabiliteit en voorspelbaarheid van de algemene uitkering onderzocht. Een stabiele (reële) ontwikkeling van de algemene uitkering kan bijdragen aan het opvangen van macro-economische schokken. Voorspelbaarheid is van belang omdat dit de noodzaak tot beleidsaanpassingen gedurende het jaar verkleint. De voorspelbaarheid en stabiliteit van de huidige indexering wordt vergeleken met enkele alternatieven die mede zijn gekozen op basis van indexeringssystematieken die in andere Europese landen in gebruik zijn.

De belangrijkste conclusies zijn:

- De indexering van het Gemeentefonds sluit op middellange termijn (tot 2023) wel aan bij de ontwikkeling van de gedecentraliseerde uitgaven, maar dit geldt minder voor de lange termijn (tot 2060). Het effect van demografie op de uitgaven is relatief beperkt (op middellange termijn 0,1% tot 0,2%, op lange termijn 0,3% tot 0,4%) in vergelijking met de gemiddelde stijging van het accres in de periode 1995-2014 (2,9%). Het lange-termijn demografisch effect kan worden gecompenseerd door de groei van de algemene uitkering (inclusief de gedecentraliseerde middelen) te verhogen met 0,1%-punt per jaar (0,4% vermenigvuldigd met het aandeel van deze uitgaven in het totaal).
- Er zijn alternatieve indices die beter scoren op voorspelbaarheid en stabiliteit dan de huidige indexering van het Gemeentefonds, zoals een vast groeipercentage in combinatie met een raming van de cpi, of een indexering gebaseerd op de bruto collectieve uitgaven. Daarnaast zijn er indices denkbaar die de ontwikkeling van de uitgaven van gemeenten beter volgen. Deze scores echter weer minder op de criteria eenvoud en voorspelbaarheid.



**Aan:** Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
ministerie van Financiën, Vereniging van Nederlandse  
Gemeenten

**Centraal Planbureau**

Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

T (070)3383 380  
I [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

**Contactpersonen**

Annette Zeilstra,  
Kenny Martens

**Datum:** 22 september 2015

**Betreft:** De indexeringsystematiek van het Gemeentefonds in het licht  
van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen

## 1 Inleiding<sup>1</sup>

Als gevolg van de omvangrijke decentralisaties in het sociaal domein is het nuttig ook de *normeringssystematiek (of indexatie)* van het Gemeentefonds te bezien. Het is de vraag of de ontwikkeling van de uitgaven in dit domein in de pas lopen met de Rijksuitgaven waarop de normering nu is gebaseerd. Mogelijk leidt de vergrijzing bijvoorbeeld tot een relatief sterke stijging van de uitgaven aan de gedecentraliseerde Wmo-taken.

Voor de komende jaren wordt dit opgelost door de integratie-uitkering waarmee de nieuwe taken worden bekostigd, apart te indexeren.<sup>2</sup> Op termijn is het echter de bedoeling dat deze uitkering opgenomen wordt in de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Verschillen in de uitgavendynamiek tussen Rijk en gemeenten zouden dan bij de huidige normeringssystematiek kunnen gaan wringen. Op verzoek van de ministeries van BZK en Financiën en de VNG wordt in deze notitie daarom

---

<sup>1</sup> Wij zijn Douwe Kingma en Hein Mannaerts zeer erkentelijk voor het wegwijs maken in programmatuur (Javelin). Wij danken Bram Wouterse en André Nibbelink voor de leeftijdsprofielen van Wmo en jeugdzorg en de uitleg hierover, Arjan Bruil voor het leeftijdsprofiel van onderwijs, het Ministerie van Financiën voor accrescijfers en Henk Kranendonk en de afdeling Macro van het CPB voor bbp, cpi en output gap cijfers. Verder danken we Björn Driessen en Fokke Gietema voor de verhelderende gesprekken en het ontsluiten van het BZK-archief met gemeentefondscirculaires en Ivo Specker voor de het beschikbaar stellen van zijn internationale netwerk van experts en zijn bemiddelende rol hierbij. Het commentaar van Maarten Allers (Rijksuniversiteit Groningen); Gerber van Nijendaal (Raad voor de financiële verhoudingen); Jan Verhagen (Gemeente Den Haag); Annemarie van der Zeeuw (Focus op Tekst); Jelle Bluemink, Björn Driessen en Ivo Specker, (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties); Kyra Eikelboom, Jos Huisman en Jacco Maldegem (Ministerie van Financiën); Ton Jacobs en Jan van der Lei (Vereniging van Nederlandse Gemeenten); Bart Borsboom, Frits Bos, Johannes Hers, Krista Hoekstra, Dick Morks, Kasper Stuu, Wim Suyker, Harry ter Rele, Laura van Geest, Eugene Verkade en Wouter Vermeulen (Centraal Planbureau) is zeer nuttig geweest.

<sup>2</sup> Voor verdere details, zie meicirculaires 2014 en 2015 en het Tweede Kamerdossier 33 935.

geanalyseerd of een verandering in de demografische samenstelling van de bevolking leidt tot het uit de pas lopen van de uitgaven aan de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. Daarnaast is deze notitie input voor de aanstaande periodieke evaluatie van het Gemeentefonds door het Rijk.

In deze notie worden tevens de voorspelbaarheid en stabiliteit van de huidige indexatie vergeleken met andere mogelijke indices.<sup>3</sup> Deze alternatieve indices zijn mede bepaald op basis van die in andere Europese landen. Tevens wordt gekeken in hoeverre gemeenten in deze landen gecompenseerd worden voor demografische ontwikkelingen en macro-economische schokken. Dit laatste is in deze landen meer van belang dan in Nederland, vanwege het grotere eigen belastinggebied, waardoor een tegenvallende conjunctuur een sterker effect heeft op de belastingbasis. Omdat de literatuur over de indexatie van algemene uitkeringen in andere landen beperkt is, is voor deze notitie een enquête gehouden onder verschillende internationale experts.<sup>4</sup>

De voorspelbaarheid is van belang, omdat een goede voorspelling van de algemene uitkering het opstellen van de gemeentebegrotingen vergemakkelijkt en de noodzaak tot beleidsaanpassingen gedurende het jaar verkleint. Ook een stabiele ontwikkeling van het Gemeentefonds helpt hierbij, met name als de ontwikkeling stabiel is in reële termen. Een stabiele (reële) ontwikkeling van de algemene uitkering stelt gemeenten in staat om een stabiel voorzieningenniveau te handhaven, ervan uitgaande dat overige inkomsten en uitgaven niet al te afhankelijk zijn van de conjunctuur. Het eigen belastinggebied van gemeenten is relatief klein en de belangrijkste uitgavenposten die wel afhankelijk zijn van de conjunctuur (WWB) worden gefinancierd met een specifieke uitkering. Stabiliteit van de algemene uitkering heeft in alle gevallen voordelen in termen van macro-economische stabilisatie boven een uitkering die procyclisch is.

De opzet van deze notitie is als volgt. In paragraaf 2 staan een korte beschrijving en analyse van de huidige indexering van het Gemeentefonds en wordt kort ingegaan op de geschiedenis van deze indexering. In paragraaf 3 wordt nagegaan of veranderingen in de demografische samenstelling van de bevolking leiden tot het uit de pas lopen van de uitgaven aan de gedecentraliseerde taken met de normeringssystematiek. In paragraaf 4 wordt een internationale context geschetst. In paragraaf 5 worden de stabiliteit en voorspelbaarheid van de huidige systematiek vergeleken met die van een aantal andere indices. De conclusies staan in paragraaf 6.

---

<sup>3</sup> Voor diverse andere criteria die bij de keuze van indexatiesystematiek een rol spelen, zoals actualiteit evenredigheid, lage kosten, adequate financiële compensatie en inzichtelijkheid, zie bijvoorbeeld het rapport van de Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds uit 2010.

<sup>4</sup> CPB Achtergronddocument 'Indexation schemes of non-earmarked grants in several OECD countries' (Martens en Zeilstra, 2015).

## 2 Indexering Gemeentefonds

De huidige *normeringssystematiek* (of *indexeringssystematiek*) van het Gemeentefonds is sinds 1995 van kracht. De normeringssystematieken die in de decennia daarvoor in gebruik zijn geweest, worden beschreven in paragraaf 2.1. Daarna wordt ingegaan op achtereenvolgens de huidige normeringssystematiek (paragraaf 2.2), de ontwikkeling van het Gemeentefonds sinds de introductie van deze systematiek (paragraaf 2.3) en de voorspelbaarheid en stabiliteit van de huidige normeringssystematiek (paragraaf 2.4).

### 2.1 Verleden

Tot en met 1960 was de omvang van het Gemeentefonds gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksbelastingen. Vervolgens werd tot 1995 het Gemeentefonds geïndexeerd met een volume- en een prijscomponent. Sinds 1995 geldt de huidige normeringssystematiek waarbij de ontwikkeling van de omvang van het Gemeentefonds is gekoppeld aan de (netto gecorrigeerde) rijksuitgaven (NGRU).<sup>5</sup> Zie tabel 2.1 voor verdere details.

Voor een uitgebreide beschrijving van de geschiedenis van het Gemeentefonds, zie Verhagen (2015) en Van Zaalen (2002).

### 2.2 Huidige systematiek

Nederlandse gemeenten zijn voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van overdrachten van het Rijk. Circa 30% van hun inkomsten ontvangen gemeenten als algemene uitkering vanuit het Gemeentefonds.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Zie paragraaf 2.2 voor verdere details over de NGRU.

<sup>6</sup> Dit percentage betreft het aandeel van de algemene uitkering in de inkomsten van gemeenten voordat het sociaal deelfonds deel uitmaakt van het Gemeentefonds.

**Tabel 2.1 Kort overzicht van de normeringsgeschiedenis van het Gemeentefonds**

Periode	Indexatie
Tot en met 1960	De omvang van het Gemeentefonds was een bepaald percentage van de inkomsten van een aantal rijksbelastingen. Daarnaast stonden de individuele bedragen waarop gemeenten recht hadden vermeld in de wet. Omdat deze twee bedragen niet altijd overeenkwamen, was er ter stabilisering vanaf 1948 een reserve geïntroduceerd.
Vanaf 1961 tot 1975	Het Gemeentefonds kende in deze periode, net als de rijksbelastingen, een volumegroei en een nominale groei. De volumegroei (ofwel de reële groei) moest gemeenten compenseren voor een stijgend aantal taken en inwoners. Terwijl de nominale groei diende als compensatie voor zowel loon- als prijsstijgingen. Aanvankelijk waren er geen afspraken over het bepalen van de prijscompensatie en waren er zelfs jaren waarin geen prijscompensatie werd verstrekt. Voor de looncompensatie werd een schatting gemaakt van de loonsom van gemeenten die gefinancierd moest worden uit de algemene middelen. Vervolgens werd deze grondslag vermenigvuldigd met de procentuele stijging van de algemene salarismaatregelen.
Vanaf 1975 tot 1988	De manier waarop de prijscompensatie werd bepaald veranderde in 1975. Vanaf dat jaar werd de prijscompensatie stelselmatig bepaald op basis van de groeivoet van de netto materiële consumptie van de overheid. De grondslag betrof het deel van de algemene uitkering waarover geen looncompensatie werd verstrekt.
Vanaf 1988 tot 1995	In 1988 werd de methode om de looncompensatie te bepalen gewijzigd. Voortaan werd de looncompensatie berekend op basis van een raming van de groeivoet van de totale loonsom van de overheid. Deze raming werd gecorrigeerd voor incidentele loonontwikkelingen.
Vanaf 1995 tot 2009	De omvang van het Gemeentefonds werd gekoppeld aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn gelijk aan de bruto begrotingsgefinancierde rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk en minus een aantal correctieposten (zoals EU-afdrachten en uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking). De samenstelling van de correctieposten is over de loop der jaren gewijzigd.
Vanaf 2009 tot en met 2011	Als gevolg van de Financiële crisis was het Rijk genooddaakt om haar uitgaven te verhogen. Dit zou zijn weerslag vinden in een sterkere groei van het Gemeentefonds, daarom werd besloten om de trap-op-trap-af systematiek buiten werking te stellen voor de jaren 2009 tot en met 2011. In plaats daarvan bedraagt het reële accres voor 2009 4,54% en zal het reële accres 0% zijn voor de jaren 2010 en 2011. Tegelijkertijd worden er voor de jaren 2009 tot en met 2011 afspraken gemaakt met over de omvang van de nominale compensatie.
Vanaf 2012 tot heden	Vanaf 2012 groeit het Gemeentefonds wederom evenredig met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.

Bron: Verhagen (2015).

De huidige normeringssystematiek, ook wel bekend als de “trap-op-trap-af-systematiek”, heeft als uitgangspunt ‘evenredigheid’. Concreet betekent dit dat de financiële middelen die gemeenten ontvangen uit hoofde van het Gemeentefonds, met hetzelfde percentage stijgen of dalen als de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU).<sup>7</sup> De netto gecorrigeerde rijksuitgaven zijn gelijk aan de bruto begrotingsgefinancierde rijksuitgaven minus de niet-belastingontvangsten van het Rijk en minus een aantal correctieposten (zoals EU-afdrachten, bijstandsuitgaven en uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking). De NGRU betreft hierdoor met name uitgaven onder het kader ‘Rijksbegroting in enge zin’ (RBG-eng), omdat de uitgaven bij de overige twee kaders ‘Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt’ (SZA) en ‘Budgettaire Kader Zorg’ (BZK) hoofdzakelijk premiegefinancierde uitgaven betreft of

<sup>7</sup> De ontwikkeling van het provinciefonds is op dezelfde wijze gekoppeld aan de NGRU.

begrotingsgefinancierde uitgaven waarvoor wordt gecorrigeerd bij het bepalen van de NGRU.

De mutatie van het Gemeentefonds van jaar op jaar als gevolg van de normeringssystematiek wordt aangeduid met het *accres*. Het definitieve accres van het lopende jaar is bekend in de meicirculaire van het volgende jaar en wordt dan ook verrekend. De ontwikkeling van het accres wordt in de volgende subparagraaf besproken.

## 2.3 Ontwikkeling sinds 1995

Sinds de introductie van de huidige normeringssystematiek varieert het accres tussen circa -0,4 mld euro in 2012 en 0,9 mld euro in 2001, zie figuur 2.1. Ter illustratie: het Gemeentefonds bedroeg in 2012 en 2001 respectievelijk 18,4 mld euro en 12,3 mld euro<sup>8</sup> en de gemeentelijke uitgaven waren deze jaren respectievelijk 53,6 mld euro en 44,5 mld euro.<sup>9</sup>

Het Gemeentefonds fluctueert niet alleen door mutaties als gevolg van de normeringssystematiek, maar ook door eventuele additionele toevoegingen en bezuinigingen. Voorbeelden van dit laatste zijn de ombuigingen door kabinet Rutte II op het btw-compensatiefonds (0,2 mld euro in 2014 en 0,55 mld euro in 2015 en volgende jaren), de ombuigingen die in verband worden gebracht met respectievelijk onderwijshuisvesting (0,26 mld euro vanaf 2015) en het ambtelijk apparaat (0,06 mld euro in 2015, oplopend naar 0,18 mld euro in 2017) en de ombuiging van kabinet Balkende II in verband met het afschaffen van de Zalmsnip (0,1 mld euro vanaf 2004).

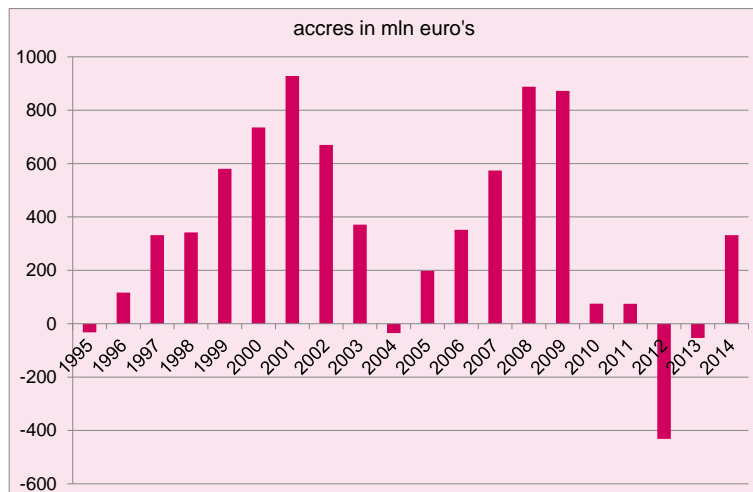
Het accres is in de periode 1995-2014 gemiddeld 2,9% en loopt uiteen van -2,6% in 2012 tot 8% in 2001 (een jaar met een relatief forse prijsontwikkeling), zie figuur 2.2. Verder hangt het accres samen met de output gap (de correlatie is 0,7), zie figuur 2.3. Dit is een indicatie dat het accres procyclisch is. In welke mate de fluctuaties van het accres trefzeker worden geraamd komt in de volgende subparagraaf aan de orde.

---

<sup>8</sup> Bron: meicirculaire Gemeentefonds 2002 en 2013.

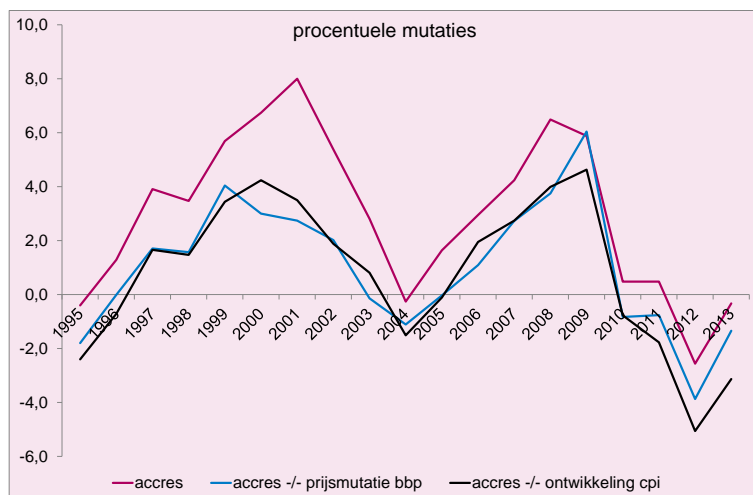
<sup>9</sup> Meer precies betreft dit de lasten conform de statistiek "Gemeentefinanciën vanaf 1900", bron: CBS Statline.

**Figuur 2.1 Accres Gemeentefonds (lopende prijzen, in mln euro's)**



Bron: 1995-2012: eigen berekening op basis van reeksen van Financiën (proportionele verdeling totaalreeks gemeente- en provinciefonds); 2013-2014: meicirculaires Gemeentefonds.

**Figuur 2.2 Accres Gemeentefonds (mutatie in %), nominaal, gecorrigeerd voor prijsmutatie bbp en gecorrigeerd voor ontwikkeling consumentenprijsindex (cpi).**



Bron: accres: 1995-2012: reeks van Financiën, 2013 uit Financieel Jaarverslag Rijk, 2014 uit meicirculaire 2015. Prijsmutatie bbp en ontwikkeling cpi: eerste realisaties (CPB).



**Figuur 2.3 Accres Gemeentefonds (mutatie in %), nominaal; output gap.**



Bron: accres: 1995-2012: reeks van Financiën, 2013 uit Financieel Jaarverslag Rijk, 2014 uit meicirculaire 2015; output gap (EC-methode), CPB.

## 2.4 Prognose versus realisatie

Figuur 2.4 laat grafisch zien in hoeverre de raming door het ministerie van Financiën van het accres voor het volgende jaar ten tijde van mei- en junicirculaire van het lopende jaar afwijkt van de definitieve accrespercentages. Zowel de ramingen als de realisaties van het accres hangen alleen af van de ontwikkeling van de NGRU. Beleidseffecten die afwijken van de normeringssystematiek, zoals weergegeven in paragraaf 2.3, hebben hier dus geen invloed op.

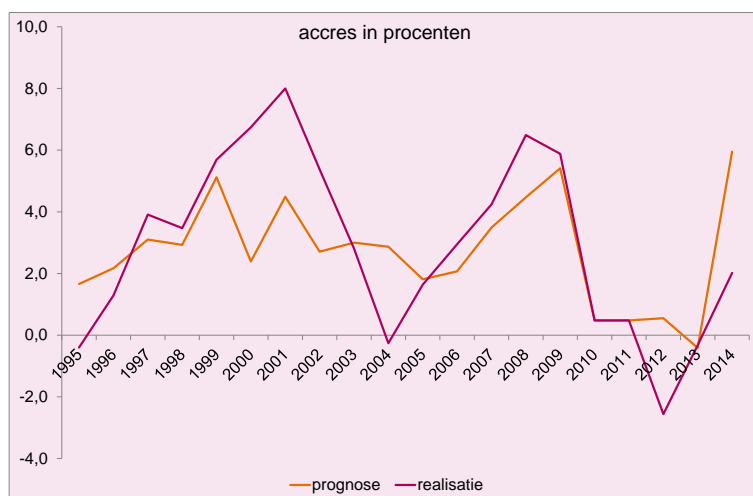
De spreiding van de prognose (gemeten als standaarddeviatie) is 1,7% rondom een gemiddelde van 2,7%. De gemiddelde voorspelfout die aangeeft of het accres systematisch wordt over- of onderschat is -0,2%-punt.

Wanneer de over- en onderschattingen elkaar compenseren, is de gemiddelde voorspelfout laag, toch hoeft er geen sprake te zijn van een trefzekere raming. De gemiddelde absolute voorspelfout houdt hier rekening mee door de gemiddelde absolute afwijking tussen raming en realisatie te bepalen. Deze gemiddelde absolute voorspelfout is hoger, namelijk 1,5%-punt. Dit houdt in dat de raming van het accres er gemiddeld voor ongeveer de helft naast zit. Dit komt overeen met circa 15 euro per inwoner, terwijl de algemene uitkering circa 925 euro per inwoner is en de totale inkomsten circa 2840 euro per inwoner zijn.

Bij de gemiddelde absolute voorspelfout tellen grote en kleine afwijkingen even zwaar mee. Een vaak gebruikte maatstaf, waarbij grotere afwijkingen zwaarder worden bestraft dan kleine fouten, is de Root Mean Squared Error (RMSE), dit is de wortel van de gemiddelde kwadratische afwijking. Deze is 2,1%-punt.

Ten slotte is gekeken of het beeld verandert wanneer de jaren 2009-2011 buiten beschouwing worden gelaten (in deze jaren werd de normeringssystematiek buiten werking gesteld), dit blijkt slechts in beperkte mate het geval te zijn. Zie tabel 2.2 voor de resultaten van de periode 1995-2014 en tabel 7.1 in bijlage 1 voor de resultaten waarbij de jaren 2009-2011 niet zijn meegenomen.

**Figuur 2.4 Accres Gemeentefonds raming en realisatie (in procenten)**



Bron: realisaties: 1995-2012: reeks van Financiën, 2013 uit Financieel Jaarverslag Rijk, 2014 uit meicirculaire 2015; prognoses: 1996-2014: mei- en junicirculaires van het Gemeentefonds, 1996: septembercirculaire Gemeentefonds.

**Tabel 2.2 Kentallen accrespercentage (prognose en realisatie) periode 1995-2014**

Periode 1995-2014	Prognose	Realisatie
Gemiddelde accrespercentage	2,7	2,9
Spreiding (standaarddeviatie) accrespercentage	1,7	2,9
Gemiddelde voorspelfout (a)	-0,2	
Gemiddelde absolute voorspelfout (a)	1,5	
Wortel van de gemiddelde kwadratische afwijking (RMSE) (a)	2,1	

(a) Voor details berekening, zie bijlage 2.  
Bron: eigen berekeningen op basis van realisaties en prognoses, voor details bronnen zie voetnoot figuur 2.3.

### 3 Effect demografie op Rijksuitgaven en decentralisaties

In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre een veranderende bevolkingssamenstelling leidt tot het uit de pas lopen van de NGRU (en daarmee het accres) en de gedecentraliseerde uitgaven in het sociaal domein (zie paragraaf 3.1).

De hiervoor gebruikte methode en enkele kanttekeningen hierbij staan in paragraaf 3.2 en de uitkomsten worden beschreven in paragraaf 3.3.

### 3.1 Decentralisaties in het sociaal domein per 2015

De huidige decentralisaties (7,6 mld euro, zie tabel 3.1) zijn relatief groot ten opzichte van de omvang van het Gemeentefonds (18,7 mld euro in 2014).<sup>10</sup> Als de gedecentraliseerde uitgaven worden opgenomen in de reguliere normeringssystematiek van het Gemeentefonds, zal een verschil tussen de ontwikkeling van deze uitgaven en de NGRU en daarmee het accres, een relatief sterk effect hebben op de gemeentefinanciën.

**Tabel 3.1 Decentralisaties in het sociaal domein**

	Bedrag na taakstelling (in mld euro's)
Jeugdwet	3,9
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015	3,7
Participatiewet	0,1
Totaal	7,7

Bron: Gebaseerd op CPB (2014, tabel 2.4), bedrag participatiewet is exclusief de WSW waarvoor gemeenten ook vóór 2015 al verantwoordelijk waren.

### 3.2 Methode en kanttekeningen

In deze paragraaf vindt een partiële analyse plaats naar het mogelijke uit de pas lopen van de gedecentraliseerde uitgaven in het sociaal domein en de NGRU. Gekeken wordt of een veranderende bevolkingssamenstelling een verschillende invloed heeft op de gedecentraliseerde uitgaven en de NGRU. Andere mogelijke factoren die kunnen leiden tot een verschillende ontwikkeling van de NGRU en de gedecentraliseerde uitgaven worden niet onderzocht. Voorbeelden van dergelijke factoren zijn bijvoorbeeld een meer dan verwachte extramuralisatie in de zorg waardoor de Wmo-uitgaven toenemen, of een verschuiving richting goedkopere zorgvormen zoals de eerdere verschuiving van huishoudelijke hulp 2 naar huishoudelijke hulp 1 waardoor de Wmo-uitgaven afnemen. Verder bevat de notitie geen integrale analyse van alle inkomsten en uitgaven van gemeenten.

<sup>10</sup> Bron: Financieel Jaarverslag Rijk 2014.

In de analyse worden bevolkingsprognoses van het CBS naar leeftijd en geslacht vermenigvuldigd met de uitgaven per leeftijd (oftewel leeftijdsprofielen) voor uitgavencategorieën waarvan de uitgaven per persoon variëren met de leeftijd van een persoon. Bij de NGRU betreft dit de onderwijsuitgaven en bij de gedecentraliseerde uitgaven betreft dit de Wmo<sup>11</sup> en de jeugdzorg. Zie bijlage 3 voor de gebruikte leeftijdsprofielen. Door vervolgens de uitgaven die leeftijdsgevoelig zijn in te wegen wordt het effect op respectievelijk de NGRU en de gedecentraliseerde uitgaven bepaald.

In deze methode is geen basispad tot en met 2060 voor bijvoorbeeld de NGRU nodig. Er wordt alleen gekeken in hoeverre zowel de NGRU als de uitgaven aan de gedecentraliseerde taken gevoelig zijn voor een verandering in de samenstelling van de bevolking. Voor de NGRU wordt alleen naar de onderwijsuitgaven gekeken.<sup>12</sup>

### 3.3 Uitkomsten

De analyse wordt gedaan voor de middellange termijn (2023) en de lange termijn (2060). De ontgroening<sup>13</sup> vindt met name op de middellange termijn plaats, terwijl de vergrijzing ook op de lange termijn aanhoudt. De ontgroening en vergrijzing worden geïllustreerd in tabel 3.2. Hierin is te zien dat het aandeel van jongeren tot en met 17 jaar afneemt en dat van ouderen vanaf 70 jaar toeneemt op zowel de middellange als de lange termijn. Bij het illustreren van de ontgroening is gekozen voor de leeftijdsgroep tot en met 17 jaar, omdat tot 17 jaar de uitgaven aan jeugdzorg toenemen (zie bijlage 3). Bij het illustreren van de vergrijzing wordt gekozen voor het aandeel van 70 jaar en ouder, omdat vanaf 70 jaar de Wmo-uitgaven beginnen toe te nemen (zie bijlage 3). Voor de analyse wordt echter gebruikt gemaakt van het volledige leeftijdsprofiel en de bevolkingsprognoses voor alle leeftijden.

De ontgroening komt tot uiting in een negatief effect van de bevolkingssamenstelling op de onderwijs- en jeugdzorguitgaven en de vergrijzing heeft een positief effect op de Wmo-uitgaven (tabel 3.3).<sup>14</sup>

De daling bij de onderwijsuitgaven en de uitgaven aan jeugdzorg is relatief fors op de middellange termijn ten opzichte van een vrij beperkte ontgroening. Dit komt door een samenstellingseffect: de uitgaven aan jeugdzorg en onderwijs zijn lager bij jonge

---

<sup>11</sup> Voor de Wmo wordt hierbij gebruik gemaakt van het leeftijdsprofiel voor alle gemeentelijke Wmo taken. Mogelijk lopen leeftijdsprofielen voor de oude Wmo taken (huishoudelijke hulp) en de nieuwe Wmo taken (begeleiding) enigszins uiteen.

<sup>12</sup> Andere uitgaven van het Rijk met een duidelijk demografische component worden niet geanalyseerd, omdat deze geen deel uitmaken van de NGRU. De WAO-uitgaven vallen bijvoorbeeld niet onder de begrotingsgefinancierde uitgaven en de AOW-uitgaven vallen wel onder de begrotingsgefinancierde uitgaven, maar hiervoor wordt gecorrigeerd, zodat de NGRU ook deze uitgaven niet bevat.

<sup>13</sup> Oftewel de terugloop van het aandeel van jongeren in de totale bevolking.

<sup>14</sup> Alle tabellen in deze paragraaf zijn gecorrigeerd voor bevolkingsgroei.

dan bij oudere kinderen. Op de middellange termijn neemt met name het aantal jonge kinderen relatief sterk toe.

**Tabel 3.2 Demografische ontwikkeling**

Aandeel in totale bevolking (%)	2015	2023	2060
1 t/m 17 jarigen	19,3	18,1	18,0
70 jaar en ouder	11,8	15,0	20,4

Bron: eigen berekeningen op basis van bevolkingsprognose CBS

**Tabel 3.3 Effect demografie (samenstelling) op uitgaven onderwijs, jeugdzorg en Wmo.**

Mutaties (jaarlijks in %)	2015-2023	2015-2060
Onderwijs	-0,7	-0,2
Jeugdzorg	-1,0	-0,2
Wmo	0,7	0,7

Bron: eigen berekeningen op basis van leeftijdsprofielen (zie bijlage 3) en bevolkingsprognose CBS.

Het effect van de veranderende bevolkingssamenstelling op het uit de pas lopen van de gedecentraliseerde uitgaven en de NGRU is op de middellange termijn beperkt. Op de middellange termijn nemen de gedecentraliseerde uitgaven 0,1% per jaar sneller toe dan de NGRU en dit loopt op tot 0,3% per jaar op de lange termijn (zie tabel 3.4). Het effect van demografie op de uitgaven is dus relatief beperkt in vergelijking met bijvoorbeeld het gemiddelde accres (2,9%) in de periode 1995-2014 (zie paragraaf 2.4).

Het verschil tussen de middellange en de lange termijn wordt gedreven doordat de demografische daling van Jeugdzorg op middellange termijn de toename van de Wmo grotendeels compenseert, maar op lange termijn niet. Op de lange termijn (in 2060) nemen de gedecentraliseerde uitgaven hierdoor cumulatief met circa 14% meer toe dan de NGRU.

Als, naast de uitgaven aan de Wmo die in 2015 wordt gedecentraliseerd, ook rekening wordt gehouden met de uitgaven van de reeds eerder gedecentraliseerde Wmo, dan stijgen deze percentages naar 0,2% per jaar op de middellange termijn en 0,4% per jaar op de lange termijn (zie tabel 3.5). Op de lange termijn nemen de gedecentraliseerde uitgaven hierdoor cumulatief met circa 20% meer toe dan de NGRU.

De relatief sterkere stijging van de uitgaven aan de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein zou via een stijging van het accrespercentage, dat voor de gehele algemene uitkering geldt, kunnen worden gecompenseerd. Voor de lange termijn betekent dit een extra jaarlijkse stijging van circa 0,1%-punt wanneer alleen de huidige decentralisaties worden meegenomen. Wanneer ook de eerder gedecentraliseerde Wmo-uitgaven bij de berekening worden betrokken, blijft deze extra benodigde jaarlijkse stijging afgerond hetzelfde.<sup>15</sup>

**Tabel 3.4 Effect demografie (samenstelling) op uitgaven NGRU en gedecentraliseerde uitgaven**

Mutaties (jaarlijks in %)	2015-2023	2015-2060
Mutatie NGRU	-0,3	-0,1
Mutatie gedecentraliseerde uitgaven (jeugdzorg en Wmo 2015)	-0,2	0,2
Vershil (gedecentraliseerde uitgaven -/- NGRU)	0,1	0,3

Bron: eigen berekeningen op basis van leeftijdsprofielen (zie bijlage 3) en bevolkingsprognose CBS.

**Tabel 3.5 Effect demografie (samenstelling) op uitgaven NGRU en gedecentraliseerde uitgaven inclusief reeds eerder gedecentraliseerde deel Wmo**

Mutaties (jaarlijks in %)	2015-2023	2015-2060
Mutatie NGRU	-0,3	-0,1
Mutatie gedecentraliseerde uitgaven (jeugdzorg en Wmo totaal)	0,0	0,3
Vershil (gedecentraliseerde uitgaven -/- NGRU)	0,2	0,4

Bron: eigen berekeningen op basis van leeftijdsprofielen (zie bijlage 3) en bevolkingsprognose CBS.

## 4 Internationaal perspectief

Deze paragraaf bespreekt de verschillende normeringssystematieken die worden gebruikt in negen landen die lid zijn van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Aangezien de literatuur over de normeringssystematiek van andere landen gering is, is er voor dit onderzoek een enquête uitgezet bij verschillende internationale experts. De inhoud van dit hoofdstuk is gebaseerd op de reacties van deze experts, literatuur en (telefoon)gesprekken.

<sup>15</sup> Dit is berekend door inweging van het aandeel van de middelen voor de gedecentraliseerde uitgaven in het totaal van de algemene uitkering.

Deze paragraaf geeft een kort overzicht van de verschillende indexatiesystematieken en beschrijft in hoeverre deze indexaties rekening houden met demografische ontwikkelingen en macro-economische schokken. Tot slot bevat dit hoofdstuk informatie over de timing, stabiliteit en voorspelbaarheid van de grootste algemene uitkering in andere landen. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de normeringssystematieken verwijzen wij naar het CPB Achtergronddocument *'Indexation schemes of non-earmarked grants in several OECD countries'* (Martens en Zeilstra, 2015).

## 4.1 Indexatie

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de normeringssystematiek in verschillende landen. In drie van de negen landen hangt de groei van de grootste algemene uitkering af van de inflatie of van de belastinginkomsten van de centrale overheid. Eén land heeft gekozen voor een vast groeipercentage en één land indexeert niet, maar kort in de komende jaren de uitkering. De meeste landen maken gebruik van een gedetailleerd systeem. Landen met een gedetailleerd systeem bepalen de grootste algemene uitkering bijvoorbeeld op basis van onderhandelingen tussen de centrale overheid en de gemeenten of aan de hand van de verwachte ontwikkeling in kosten.

Momenteel heeft geen van de onderzochte landen de grootste algemene uitkering gekoppeld aan het bruto binnenlands product (bbp). Dit is niet altijd het geval geweest. In het verleden is er namelijk wel gebruik gemaakt van een indexatie op basis van zowel inflatie als (een fractie van) de (volume-)groei van het bbp.

Frankrijk stapte bijvoorbeeld in 1990 over van een indexatie waarbij de algemene uitkering gelijk was aan 16,45% van de opbrengsten van de omzetbelasting geïnd door de centrale overheid, naar een indexatie die deels gebaseerd was op inflatie en deels gebaseerd was op een fractie van de groei van het bbp. De reden voor deze overstap was dat de ontwikkeling van de algemene uitkering onder het toenmalige systeem te volatiel was en de groei te hoog. Ondanks deze overstap bleef de groei van de algemene uitkering hoger dan werd gewenst, waardoor Frankrijk vanaf 1996 de ontwikkeling alleen nog maar relateerde aan de inflatie.

**Tabel 4.1 indexatiesystematieken in negen OESO-landen**

Land	Indexatie	Beschrijving
België: Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Vaste groei met afwijkingsmogelijkheden	Het Gemeentefonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest groeit jaarlijks met minimaal 2%. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de uitkering aan de gemeente verstrekt, kan bepalen om deze groei te verhogen. In de periode 2006-2009 is bijvoorbeeld een percentage van 3% gehanteerd.
België: Vlaanderen	Vaste groei	Het Vlaamse Gemeentefonds kent een nominale groei van 3,5% per jaar.
België: Wallonië	Inflatie	Het Waals Gemeentefonds groeit met de geraamde inflatie, vermeerderd met 1 procentpunt. De geraamde inflatie wordt later geactualiseerd met de daadwerkelijke inflatie.
Denemarken	Gedetailleerd systeem	De omvang van de uitkering wordt bepaald tijdens onderhandelingen tussen het ministerie van Financiën en een belangenorganisatie van de Deense gemeenten. Er wordt hierbij rekening gehouden met veranderingen in kosten en belastingbasissen.
Finland	Gedetailleerd systeem	De groei van de algemene uitkering hangt af van de prijsontwikkelingen van bepaalde diensten waar gemeenten zorg voor dragen. Daarnaast hangt de omvang van de uitkering af van een formule op basis van een aantal maatstaven. Als de waardes van deze maatstaven veranderen, verandert de algemene uitkering mee. Tot slot kan de uitkering in omvang wijzigen indien de werkelijke uitgaven van gemeenten hoger liggen dan de op basis van de formules geschatte uitgaven.
Frankrijk	Geen indexatie	De grootste algemene uitkering in Frankrijk is sinds 2011 niet meer geïndexeerd. De omvang van de uitkering is vastgelegd tot en met het jaar 2017 en wordt in de periode 2015-2017 jaarlijks gekort met 2,1 mld euro. Het is nog onbekend hoe de uitkering zich zal ontwikkelen na 2017.
Nederland	Gedetailleerd systeem	De algemene uitkering groeit in lijn met de groei van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven.
Noorwegen	Gedetailleerd systeem	De groei van de grootste algemene uitkering in Noorwegen hangt af van de groei van de vrij besteedbare middelen (belastinginkomsten en algemene uitkeringen). De centrale overheid bepaalt de hoogte van deze groei en houdt daarbij rekening met de gevolgen van demografische ontwikkelingen en veranderingen in prijzen en lonen. Omdat de grootste algemene uitkering een onderdeel is van de 'vrij besteedbare middelen', hangt de groei van de grootste algemene uitkering ook af van veranderingen in de belastinginkomsten en de groei van overige algemene uitkeringen.
Portugal	Belastingen	De omvang van de grootste algemene uitkering is gelijk aan 19,5% van het gemiddelde van de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting en de omzetbelasting van twee jaar terug.
Spanje	Belastingen	De uitkering van de algemene uitkering is gekoppeld aan de groei van de belastinginkomsten van de centrale overheid.
Zweden	Gedetailleerd systeem	De grootste algemene uitkering in Zweden kent meerdere componenten. De totale groei hangt daarom af van de veranderingen van deze componenten. Het grootste onderdeel van de uitkering hangt af van de belastingbasissen van gemeenten. Gemeenten waarvan de belastingbasis kleiner is dan 115% van het nationaal gemiddelde ontvangen een compensatie, terwijl gemeenten met een grotere belastingbasis een vergoeding betalen. Het verschil tussen de uitbetaalde compensatie en de geïnde vergoeding wordt door de centrale overheid gefinancierd.

Bron: CPB achtergronddocument (Martens en Zeilstra, 2015).

Het Vlaamse Gewest in België was van plan om het Gemeentefonds vanaf 2005 te indexeren met de inflatie en een raming van de reële groei van het bbp. Uiteindelijk heeft het Vlaamse Gewest hiervan afgezien, aangezien het systeem kon leiden tot een te hoge onzekerheid over de inkomsten van gemeenten. Vandaar dat het Vlaamse



Gewest er nu voor heeft gekozen om het Gemeentefonds te laten groeien met een vaste nominale groei van 3,5%, zodat het Gemeentefonds ten minste welvaartsvast is. Een vaste nominale groei van 3,5% is overigens beduidend meer dan de gemiddelde inflatie in Nederland in de periode 1995-2013 en ligt tevens boven de gemiddelde mutatie van het accres in deze periode.<sup>16</sup>

Naast grote wijzigingen in de indexatiesystematiek is het ook mogelijk om de huidige indexatie gedeeltelijk aan te passen. Zo heeft Portugal, in verband met de begrotingsdoelstellingen, het aandeel van belastingen waarop gemeenten recht hebben, in 2013 verlaagd van 25,3% naar 19,5%.

## 4.2 Demografische ontwikkelingen

Uit de enquête die is gehouden onder verschillende internationale experts, blijkt dat de uitgaven van gemeenten in de meeste landen gevoelig zijn voor demografische ontwikkelingen zoals vergrijzing (zie tabel 4.2). Echter, in veel landen wordt de algemene uitkering hier niet automatisch voor aangepast. Slechts in twee van de negen landen wordt de algemene uitkering standaard aangepast voor een verandering van uitgaven door demografische ontwikkelingen. In drie landen is er geen automatische aanpassing, maar kan de centrale overheid wel de algemene uitkering aan gemeenten aanpassen via de normeringssystematiek. Daarnaast zijn er nog zes andere indexatiesystematieken waar de algemene uitkering niet wordt aangepast voor demografische ontwikkelingen.

Een voorbeeld van een land waar de uitkering automatisch wordt aangepast vanwege demografische ontwikkelingen, is Noorwegen. Denemarken is een voorbeeld waar de algemene uitkering mogelijk wordt aangepast. De omvang van de aanpassing hangt daar af van de onderhandelingen.

In Nederland wordt de algemene uitkering niet expliciet aangepast voor demografische ontwikkelingen. Wanneer echter demografische ontwikkelingen de NGRU beïnvloeden, dan werkt dit wel automatisch door in de algemene uitkering. Wanneer de demografische ontwikkelingen de NGRU en de uitgaven van gemeenten op dezelfde wijze beïnvloeden, vindt dus wel (automatisch) compensatie plaats.

---

<sup>16</sup> Zie ook tabel 5.1.

**Tabel 4.2 Normeringssystematiek en demografische ontwikkelingen**

Land	Compensatie voor demografische ontwikkelingen via algemene uitkering?	Uitgaven van gemeenten gevoelig voor demografische ontwikkelingen?
België: Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Ja, maar niet automatisch	Ja
België: Vlaanderen	Nee	Ja
België: Wallonië	Nee	Ja
Denemarken	Ja, maar niet automatisch	Ja
Finland	Ja	Ja
Frankrijk	Nee	Ja, marginaal (a)
Nederland	Niet per definitie	Ja
Noorwegen	Ja	Ja
Portugal	Nee	Ja, marginaal (b)
Spanje	Nee	Nee (c)
Zweden	Ja, maar niet automatisch	Ja

(a) Dit betreft alleen uitgaven aan onderwijshuisvesting van het primair onderwijs.  
(b) Dit betreft een deel van de uitgaven aan pensioenen van gemeenteambtenaren.  
(c) In Spanje zijn gemeenten niet verantwoordelijk voor uitgaven die gevoelig zijn voor demografische ontwikkelingen. De Spaanse gemeenten zijn verantwoordelijk voor bijvoorbeeld afvalverwerking, drinkwatervoorziening en riolering.  
Bron: CPB achtergronddocument (Martens en Zeilstra, 2015).

### 4.3 Macro-economische schokken

In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op hoe de normeringssystematiek van de negen OESO-landen omgaat met macro-economische schokken zoals de recente kredietcrisis. Negatieve macro-economische schokken zoals de kredietcrisis kunnen de gemeentelijke financiën nadelig beïnvloeden. Dit kan door lagere inkomsten uit bijvoorbeeld lokale belastingen en grondexploitatie en door hogere uitgaven aan bijvoorbeeld armoedebestrijding of bijstand.

Uit de enquête die is gehouden onder verschillende internationale experts, blijkt dat de indexatiesystematieken van de negen OESO-landen meestal geen rekening houden met de effecten van macro-economische schokken (zie tabel 4.3). Dit terwijl de lokale belastinginkomsten van gemeenten in alle landen wel dalen door een negatieve schok.<sup>17</sup>

Bij de uitgavenkant is dit minder evident. In drie landen (Portugal, Spanje en Zweden) zijn de uitgaven van gemeenten niet gevoelig voor macro-economische schokken. In twee landen (Finland en Nederland) zijn de uitgaven van gemeenten wel gevoelig voor macro-economische schokken, maar worden deze uitgaven gefinancierd uit een specifieke uitkering, zoals de gemeentelijke bijstandsuitgaven in Nederland. In Denemarken en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn de uitgaven gevoelig voor macro-economische schokken en vindt compensatie via de algemene uitkering plaats.

<sup>17</sup> In Nederland is deze daling echter relatief laag door het relatief beperkte belastinggebied.

Bij de overige vier indexatiesystematieken vindt geen expliciete compensatie plaats, terwijl de gemeentelijke uitgaven wel gevoelig zijn voor macro-economische schokken. Het is overigens mogelijk dat een vast nominaal stijgingspercentage enige ruimte biedt voor het opvangen van macro-economische schokken, mits deze voldoende hoog is ten opzichte van de ontwikkeling van de lonen en prijzen.

De uitkering in Denemarken compenseert gemeenten voor de effecten van een macro-economische schok op zowel de lokale belastinginkomsten als op de uitgaven en heeft dus een stabiliserende werking. Het bepalen van deze compensatie vergt echter jaarlijks langdurige onderhandelingen tussen de centrale overheid en de belangenorganisatie voor Deense gemeenten. Tijdens deze jaarlijkse onderhandelingen wordt uitgebreid onderhandeld over zowel de voorspelde inkomsten en uitgaven van gemeenten, als over de compensatie voor veranderingen hierin.

Weliswaar hangt de mutatie van de algemene uitkering in Nederland niet automatisch samen met eventuele negatieve macro-economische schokken, maar in de praktijk blijkt wel enige samenhang, zie figuur 2.3. De positieve samenhang tussen de output gap en het accres is een indicatie dat het accres procyclisch is. Een meer stabiele ontwikkeling zou de mate waarin het accres procyclisch is, verkleinen.

**Tabel 4.3 Normeringssystematiek en macro-economische schokken**

Land	Mutatie algemene uitkering bij negatieve macro-economische schok	Lokale belasting-opbrengsten gevoelig voor macro-economische schok?	Uitgaven gevoelig voor macro-economische schok en niet gedekt door het Rijk via specifieke uitkeringen?
België: Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Positief, niet automatisch	Ja	Ja
België: Vlaanderen	Geen effect	Ja	Ja
België: Wallonië	Geen effect	Ja	Ja
Denemarken	Positief	Ja	Ja
Finland	Geen effect	Ja	Nee (a)
Frankrijk	Geen effect	Ja	Ja
Nederland	Hangt af van Rijksbeleid	Ja, marginaal	Nee (a)
Noorwegen	Geen effect	Ja	Ja
Portugal	Negatief, hetzij vertraagd	Ja	Nee (b)
Spanje	Negatief	Ja	Nee (b)
Zweden	Hangt af van beleid	Ja	Nee (b)

(a) Gemeenten hebben wel uitgaven die gevoelig zijn voor macro-economische schokken, maar deze worden gefinancierd door het Rijk en komen dus niet ten laste van de algemene middelen. Een voorbeeld hiervan zijn de uitgaven aan bijstand door Nederlandse gemeenten, deze worden gedekt uit een specifieke uitkering. Daarnaast zijn nog enkele relatief kleine gemeentelijke uitgavenposten, zoals bijzondere bijstand en schuldhulpverlening, wel gevoelig voor macro-economische schokken.

(b) Uitgaven niet gevoelig voor macro-economische schokken.

Bron: CPB achtergronddocument (Martens en Zeilstra, 2015).

## 4.4 Timing, stabiliteit en voorspelbaarheid

### Timing

In het grootste deel van de landen is een eerste schatting van de omvang van de grootste algemene uitkering bekend voor het einde van juli van het voorgaande jaar. Een vrijwel definitief beeld wordt in de meeste landen vervolgens gegeven in het najaar of in december van het voorafgaande jaar. Daarna vindt er in sommige landen nog een nacalculatie plaats tijdens het jaar waarin de uitkering is versterkt, of in de twee daaropvolgende jaren.

### Stabiliteit

De stabiliteit van de grootste algemene uitkering verschilt per land. In sommige landen is de algemene uitkering gekoppeld aan de ontwikkeling van de inflatie of belastingen en hangt de stabiliteit dus van deze factoren af. In andere landen groeit de grootste algemene uitkering met een vaste groeivoet, wat de stabiliteit ten goede komt. Verder komt het in meerdere landen voor dat de centrale overheid soms kort op de algemene uitkering. Deze kortingen zijn normaliter wel al van tevoren aangekondigd.

### Voorspelbaarheid

De voorspelbaarheid van de algemene uitkering hangt in meerdere landen af van de accuraatheid van hun ramingen van bijvoorbeeld de belastingopbrengsten (Spanje) of de inflatie (Wallonië). In een aantal andere landen is de ontwikkeling van de algemene uitkering van tevoren bekend omdat zij (nagenoeg) een vaste groeivoet hanteren. De voorspelling is hierdoor gelijk aan de realisatie.

## 5 Alternatieve normeringssystematieken

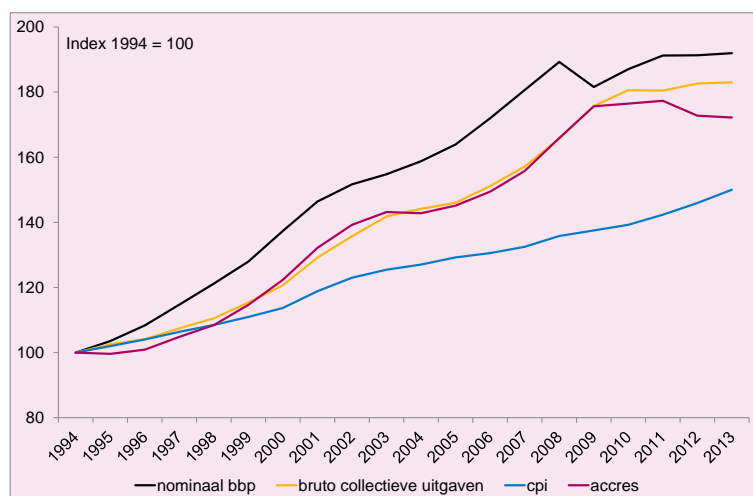
In de voorgaande paragraaf bleek dat onder meer de (volume-)groei van het bbp- en de inflatie in het buitenland zijn gebruikt bij de indexering van algemene uitkeringen. In deze paragraaf wordt geschetst wat de ontwikkeling van de algemene uitkering zou zijn geweest bij indexatie met de ontwikkeling van het bbp (volume- en prijsontwikkeling), consumentenprijsindex (cpi) en bruto collectieve uitgaven (in paragraaf 5.1). Vervolgens wordt geanalyseerd hoe trefzeker de ramingen van deze indices zijn in vergelijking met de huidige index (in paragraaf 5.2) en worden kort enige verdere alternatieve indexeringsmethoden besproken (in paragraaf 5.3).

## 5.1 Ontwikkeling algemene uitkering bij aantal alternatieven

Wanneer het Gemeentefonds de afgelopen periode (1995-2014) zou zijn geïndexeerd met het nominale bbp (volume- en prijsontwikkeling) of de nominale bruto collectieve uitgaven (volume- en prijsontwikkeling), dan zou de toename van het Gemeentefonds hoger zijn geweest dan bij de huidige indexatiesystematiek. Was echter het Gemeentefonds geïndexeerd met de cpi, dan zou de toename uiteraard lager geweest zijn, omdat de cpi geen volumecomponent bevat. Verder neemt het accres sinds 2009 minder toe dan de bruto collectieve uitgaven. Zie figuur 5.1.

Verder ligt de spreiding van de ontwikkeling van de bruto collectieve uitgaven en vooral de cpi ten opzichte van de gemiddelde mutatie relatief laag in vergelijking met die van het accres (zie tabel 5.1). Dit duidt op een relatief stabiel en minder procyclisch patroon.

**Figuur 5.1 Ontwikkeling algemene uitkering bij verschillende indexaties**



Bron: accres: 1995-2012: reeks van Financiën, 2013 uit Financieel Jaarverslag Rijk, 2014 uit meicirculaire 2015; bbp en cpi: eerste realisaties (CPB), voor jaar t zijn dit de cijfers zoals deze bij de MEV van kalenderjaar t+1 bekend zijn; bruto collectieve uitgaven: eerste realisaties (CPB), 2006 is gecorrigeerd voor introductie ZVW waardoor de collectieve uitgaven en lasten met circa 1,6% bbp toenamen.

**Tabel 5.1 Gemiddelde en spreiding verschillende indices (periode 1995-2013)**

	Bbp	Bruto collectieve uitgaven.	Cpi	Accres
Gemiddelde procentuele mutatie	3,5	3,2	2,2	2,9
Spreiding (standaarddeviatie) van procentuele mutaties	2,7	2,0	0,8	2,9

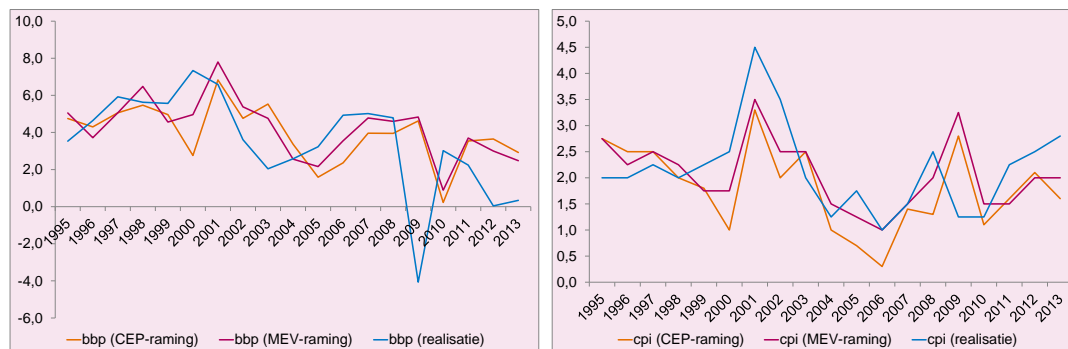
Bron: eigen berekeningen op basis van realisaties, voor details zie voetnoot figuur 5.1.

## 5.2 Voorspelbaarheid aantal alternatieven

De prognoses van de ontwikkeling van het bbp, de cpi en van de bruto collectieve uitgaven worden grafisch afgezet tegen de eerste realisaties van het CBS in figuren 5.2 en 5.3. De eerste realisatiecijfers van het CBS voor jaar t zijn de ‘Nationale rekeningen’-cijfers zoals deze bekend worden in de zomer van jaar t+1.<sup>18</sup> De definitieve realisatiecijfers van het CBS conform de Nationale rekeningen voor jaar t zijn bekend in de zomer van jaar t+3. De definitieve realisatiecijfers voor het accres voor jaar t zijn bekend rond de meicirculaires in het voorjaar van t+1 daarna stopt de nacalculatie. Voor de vergelijkbaarheid met de realisaties van het accres is gekozen voor realisaties waarvan het tijdstip van bekend worden het dichtst in de buurt ligt bij dat van het accres. Om deze reden worden de ramingen van het bbp, de cpi en de bruto collectieve uitgaven voor jaar t vergeleken met de eerst bekende realisatiecijfers van het CBS uit de zomer van jaar t+1 en niet met de definitieve realisatiecijfers van het CBS.

Verder bevatten figuren 5.2 en 5.3 ramingen voor het komende jaar uit het *Centraal Economisch Plan (CEP)* van het CPB uit het voorjaar van het lopende jaar. Met andere woorden: de CEP-raming voor 2013 is gemaakt in het voorjaar van 2012. Analoog zijn de ramingen voor het komende jaar uit de *Macro-Economische Verkenning (MEV)* van het CPB uit september van het lopende jaar gemaakt. Met andere woorden: de MEV-raming voor 2013 is gemaakt in het najaar van 2012. Deze ramingen zijn hierdoor vergelijkbaar met de ramingen van het accres (ook in figuur 5.3), die afkomstig zijn uit de mei- en juni-circulaires van het voorafgaande jaar. Bij het vergelijken van de ramingen moet er rekening mee worden gehouden dat de publicatiedatum van deze ramingen verschilt. Zo ligt het tijdstip van de raming van het CEP dicht bij die van het accres dan het tijdstip van de MEV-raming.

**Figuur 5.2 Raming/realisatie mutatie (in %), nominaal bbp (links) en cpi (rechts)**



Bron: zie figuur 5.1.

<sup>18</sup> Een uitzondering hierop is de cpi, dit is geen cijfer uit de Nationale Rekeningen. Het (definitieve) realisatiecijfer van de cpi van jaar t is bekend in het voorjaar van t+1.

**Figuur 5.3 Raming/realisatie mutatie (in %), bruto collectieve uitgaven (links) en accres (rechts)**



Bron: zie bron figuur 5.1.

Tabel 5.2 toont dezelfde kengetallen als besproken in paragraaf 2.4, maar nu niet alleen voor het accres, maar ook voor een aantal andere mogelijke indices.<sup>19</sup> Hierdoor kunnen de stabiliteit en de voorspelbaarheid van de diverse indices met elkaar worden vergeleken.

Uit de tabel komt naar voren dat de cpi relatief goed scoort ten opzichte van zowel het accres als van de overige indices. De cpi is relatief stabiel (lage spreiding) en de raming ervan is relatief trefzeker (lage gemiddelde (absolute) voorspelfout en lage gemiddelde kwadratische afwijking).

Indexatie met de cpi levert uiteraard wel een duidelijk lagere ontwikkeling op dan de overige indices (zie paragraaf 5.1). Als een gelijkwaardig groeipad wordt nagestreefd, zou daarom net als in Wallonië een index kunnen worden samengesteld bestaande uit de cpi en een additioneel vast groeipercentage voor de volumecomponent.<sup>20</sup>

Ook de bruto collectieve uitgaven fluctueren minder en de trefzekerheid van de raming is groter dan die van de huidige systematiek. Vanuit het perspectief van stabiliteit en voorspelbaarheid scoort een indexatie op basis van een vaste volumegroei plus de ontwikkeling van de cpi of een indexatie op basis van de bruto collectieve uitgaven, dus beter dan de huidige systematiek.

<sup>19</sup> Voor details over de berekening van deze kengetallen zie bijlage 2.

<sup>20</sup> In Wallonië is de indexering gelijk aan de inflatie plus een vast groeivoet van 1%.

**Tabel 5.2 Kentallen stabiliteit en voorspelbaarheid**

Periode 1995-2013	Gemiddelde	Spreiding (standaard-- deviatie)	Gem. voorspel- fout	Gem. absolute voorspelfout	Wortel gem. kwadratische afwijking (RMSE)
Nominaal bbp (CEP)	3,9	1,5	0,4	2,0	2,8
Nominaal bbp (MEV)	4,2	1,6	0,7	1,8	2,6
Cpi (CEP)	1,8	0,8	-0,4	0,7	0,9
Cpi (MEV)	2,1	0,7	-0,1	0,6	0,7
Bruto collectieve uitgaven nominaal (CEP)	2,8	1,1	-0,4	1,4	1,7
Bruto collectieve uitgaven nominaal (MEV)	2,9	1,3	-0,3	0,8	1,0
Nominale accres (raming)	2,6	1,6	-0,4	1,4	1,9

Bron: eigen berekeningen op basis van diverse reeksen. Voor details berekeningen zie bijlage 2, voor details datareeksen zie bron figuur 5.1.

### 5.3 Verdere alternatieven

Naast de indices die zijn geanalyseerd in de vorige paragraaf, zijn diverse alternatieven denkbaar die verschillend scores op de verschillende criteria. Hierbij bestaat een afriil tussen enerzijds voorspelbaarheid, eenvoud en stabiliteit (inclusief macro-stabilisatie) en anderzijds het volgen van de daadwerkelijke kostenontwikkelingen.

Een vast nominaal groeipercentage zoals in Vlaanderen is vanuit het perspectief van stabiliteit en voorspelbaarheid een uiterste. Echter, bij fluctuerende prijzen is het reële groeipercentage niet stabiel, waardoor gemeenten geen stabiel uitgavenpatroon kunnen handhaven.

Een indexering die ook goed scoort op stabiliteit (inclusief macro-stabilisatie) en voorspelbaarheid, maar in ieder geval een poging doet om de werkelijke prijsontwikkeling te volgen, is de combinatie van de inflatie en een vast groeipercentage. Bij de bepaling van dit vaste groeipercentage kan eventueel rekening worden gehouden met bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen.

Een andere optie waarbij een vast groeipad wordt gecombineerd met een flexibele prijscomponent, is een vaste volumeontwikkeling op basis van het reële uitgavenkader van het kabinet, aangevuld met een jaarlijkse raming voor de loon- en prijscomponent.<sup>21</sup> Dit is echter minder stabiel dan de combinatie van een vast groeipercentage en bijvoorbeeld de inflatie, omdat de ontwikkeling van het reële

<sup>21</sup> Hier is in Nederland in het recente verleden wel naar gekeken, zie het rapport van de Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds uit 2010.



uitgavenkader niet vlak is, maar afhangt van de hoogte van de uitgaven van het Rijk. Deze optie sluit echter mogelijk wel beter aan bij daadwerkelijke kostenontwikkelingen.

Tot slot zou een index kunnen worden ontwikkeld die meer kostengeörienteerd is dan het huidige accres, door de ontwikkeling van het Gemeentefonds te koppelen aan de ontwikkeling van de uitgaven die hieruit worden gefinancierd. Dit is bijvoorbeeld in Denemarken en Finland het geval. In het Deense systeem vinden echter jaarlijks uitgebreide onderhandelingen plaats tussen de centrale overheid en de belangenorganisatie voor Deense gemeenten over zowel de voorspelde inkomsten en uitgaven van gemeenten, als over de compensatie voor veranderingen hierin. Dit brengt extra uitvoeringskosten met zich mee en hogere administratieve lasten. Het Deense systeem is mede hierdoor naar verwachting niet eenvoudig elders te implementeren. Een dergelijke kostengeörienteerde index scoort uiteraard minder goed op eenvoud en voorspelbaarheid.

## 6 Conclusies

Het effect van een veranderende bevolkingssamenstelling op het uit de pas lopen van de ontwikkeling in de gedecentraliseerde uitgaven in het sociaal domein en de NGRU, is op middellange termijn gering. De gemiddelde stijging van het accres in de afgelopen periode was beduidend groter. De demografische ontwikkelingen vormen op deze termijn dus geen belemmering om het sociaal deelfonds (en eventueel de oude Wmo-integratie-uitkering) op te nemen in de algemene uitkering.

Hierbij zijn echter verschillende kanttekeningen te maken. Allereerst lopen de gedecentraliseerde uitgaven op lange termijn wel uit de pas met de NGRU. In 2060 nemen de gedecentraliseerde uitgaven als gevolg van de veranderende bevolkingssamenstelling cumulatief met circa 20% meer toe dan de NGRU. Daarnaast is het mogelijk dat andere factoren, die niet zijn onderzocht, leiden tot een verschillende ontwikkeling van de NGRU en de gedecentraliseerde uitgaven. Voorbeelden van dergelijke factoren zijn bijvoorbeeld een verder dan verwachte extramuralisatie in de zorg waardoor de Wmo-uitgaven toenemen, of een verschuiving naar lichtere en goedkopere typen van gemeentelijke zorg, zoals de verschuiving van huishoudelijke hulp 2 naar huishoudelijke hulp 1. Tot slot betreft het een partiële analyse. Er wordt alleen gekeken naar een verschil in de ontwikkeling van gedecentraliseerde uitgaven in het sociaal domein en de ontwikkeling in de NGRU als gevolg van een verandering in de samenstelling van de bevolking. De notitie bevat geen integrale analyse van alle inkomsten en uitgaven.

Uit de analyse van de voorspelbaarheid en stabiliteit van diverse indexatiesystematieken blijkt een afriuil tussen enerzijds de voorspelbaarheid,

eenvoud en stabiliteit van de indexering en anderzijds de mate waarin de daadwerkelijke kostenontwikkeling wordt gevolgd.

Een index die relatief goed scoort op voorspelbaarheid en stabiliteit (inclusief macro-stabilisatie), is de cpi. Deze kan eventueel worden aangevuld met een vaste groeivoet, zoals in Wallonië, om op een vergelijkbaar groeipad te komen als het huidige accres. Ook de bruto collectieve uitgaven scoren overigens beter op deze criteria dan de huidige normering. Het meest stabiel en voorspelbaar is een vast nominaal groeipercentage zoals in Vlaanderen. Bij fluctuerende prijzen is het reële groeipercentage dan weer echter niet stabiel. Voor een stabiel uitgavenpatroon voor gemeenten is een stabiel reëel groeipercentage daarom beter dan een vast nominaal groeipercentage.

De voorspelbaarheid wordt ook vergroot door een vast groeipad in combinatie met een flexibele prijscomponent. Een voorbeeld hiervan is een vaste volumeontwikkeling op basis van het reële-uitgavenkader van het kabinet, aangevuld met een flexibele loon- en prijscomponent.<sup>22</sup> Omdat het reële-uitgavenkader niet vlak is, maar afhangt van de hoogte van de uitgaven van het Rijk, is dit echter minder stabiel dan een vast groeipercentage in combinatie met bijvoorbeeld de inflatie.

---

<sup>22</sup> Hier is in Nederland in het recente verleden wel naar gekeken, zie het rapport van de Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds uit 2010.

## 7 Bijlage 1: kentallen accrespercentage exclusief jaren 2009-2011

Tabel 7.1 laat zien wat voor de jaren 1995-2008 en 2012-2014 de gemiddelde groei van het accres was en bevat daarnaast informatie over de voorspelbaarheid van de accres ramingen. De jaren 2009-2011 zijn hierbij buiten beschouwing gelaten, omdat het accres in deze jaren niet de reguliere normeringssystematiek volgde.

**Tabel 7.1 Kentallen accrespercentage (prognose en realisatie) periode 1995-2008; 2012-2014.**

Periode 1995-2008 en 2012-2014	Prognose	Realisatie
Gemiddelde accrespercentage	3,0	2,8
Spreiding (standaarddeviatie) accrespercentage	2,9	1,6
Gemiddelde voorspelfout (a)	-0,2	
Gemiddelde absolute voorspelfout(a)	1,7	
Wortel van de gemiddelde kwadratische afwijking (RMSE) (a)	2,2	

a) Voor details berekening, zie bijlage 2.  
Bron: eigen berekeningen op basis van realisaties en prognoses, voor details bronnen zie voetnoot figuur 2.3.

## 8 Bijlage 2: Maatstaven trefzekerheid

Voor het bepalen van de trefzekerheid worden vier maatstaven gebruikt: de gemiddelde voorspelfout, de gemiddelde absolute voorspelfout en de Root Mean Squared Errors (RMSE), zie ook Kranendonk, de Jong en Verbruggen (2009).<sup>23</sup>

### Gemiddelde voorspelfout

De gemiddelde voorspelfout (V) geeft aan of de variabele systematisch over- of onderschat wordt en wordt als volgt berekend:

$$(1) \quad V_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (P_{i,t} - R_{i,t})$$

waarbij:

$P_{i,t}$  = prognose van variabele  $i$  voor jaar  $t$ ;

$R_{i,t}$  = realisatie van variabele  $i$  voor jaar  $t$ ;

$T$  = aantal onderzochte jaren.

<sup>23</sup> Kranendonk, de Jong en Verbruggen (2009) maken daarnaast ook nog gebruik van andere maatstaven voor de trefzekerheid, zoals de  $R^2$ .

### Gemiddelde absolute voorspelfout

Wanneer de over- en onderschattingen van de variabele elkaar compenseren, is de gemiddelde voorspelfout nul, toch hoeft er geen sprake te zijn van een trefzekere raming. De gemiddelde absolute voorspelfout houdt hier rekening mee door de gemiddelde absolute afwijking tussen raming en realisatie te bepalen.

De gemiddelde absolute afwijking (A) wordt als volgt berekend:

$$(2) \quad A_i = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T |P_{i,t} - R_{i,t}|.$$

### Root Mean Squared Error (RMSE)

Bij de gemiddelde absolute voorspelfout tellen grote en kleine afwijkingen even zwaar mee. Een vaak gebruikte maatstaf waarbij grotere afwijkingen zwaarder worden bestraft dan kleine fouten is de Root Mean Squared Error (RMSE), deze wordt als volgt berekend:

$$(3) \quad RMSE_i = \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (P_{i,t} - R_{i,t})^2}.$$

## 9 Bijlage 3: leeftijdsprofielen

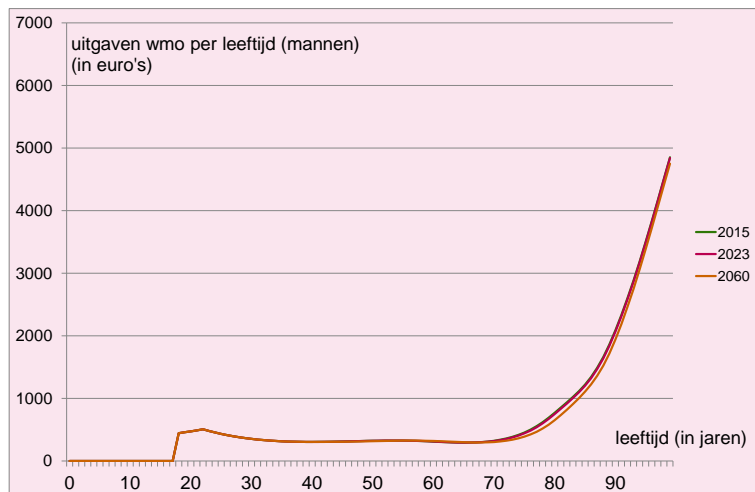
De uitgaven aan Wmo, onderwijs en jeugdzorg zijn verschillend voor verschillende leeftijden.<sup>24</sup> De Wmo-uitgaven stijgen met het toenemen van de leeftijd, terwijl de jeugdzorg- en de onderwijsuitgaven eerst stijgen met het toenemen van de leeftijd om vervolgens te dalen, zie figuren 9.1-9.4.

Voor de Wmo-uitgaven zijn verschillende leeftijdsprofielen voor verschillende jaren gebruikt. Bij het Wmo-profiel wordt er namelijk rekening mee gehouden dat met het stijgen van de levensverwachting ook de gezondheid verbetert. Verondersteld wordt dat de helft van het extra levensjaar in goede gezondheid wordt doorgebracht. Hierdoor schuift het leeftijdsprofiel naar rechts en ligt het leeftijdsprofiel in het jaar 2060 onder die van het jaar 2015. Deze benadering is ook gehanteerd in Smid e.a. (2014) en Europese Commissie (2009).

---

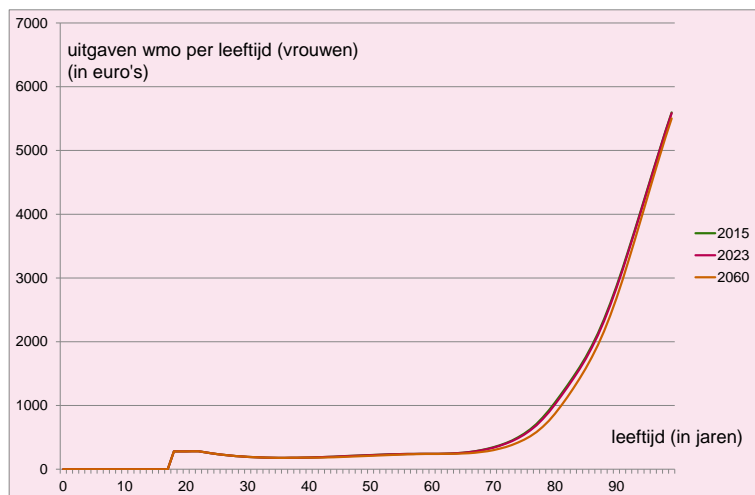
<sup>24</sup> Voor de Wmo- en jeugdzorgleeftijdsprofielen wordt naast leeftijd ook onderscheid gemaakt naar geslacht.

**Figuur 9.1 Leeflijdsprofiel Wmo-uitgaven (mannen)**



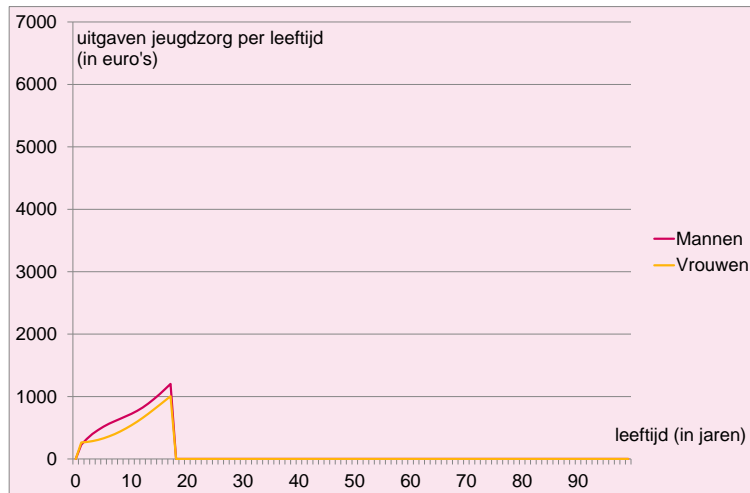
Bron: Het leeftijdsprofiel is afkomstig uit Smid e.a. (2014) en is mede gebaseerd op de gemiddelde kosten per leeftijd van diverse regelingen uit RIVM (2013). Voor details zie het kader op p. 25 van Smid e.a. (2014). Dit leeftijdsprofiel is vervolgens gecorrigeerd voor gezondheidsverbetering op basis van de recente periode-levensverwachting cijfers van het CBS Statline (van december 2014).

**Figuur 9.2 Leeflijdsprofiel Wmo-uitgaven (vrouwen)**



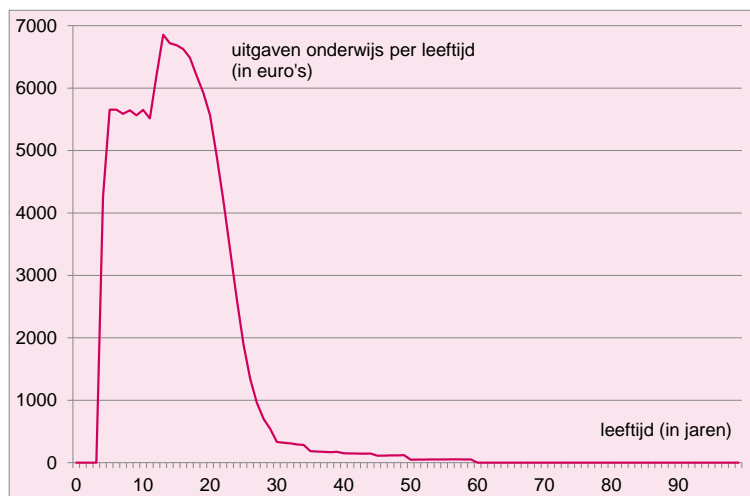
Bron: Zie figuur 9.1.

**Figuur 9.3** Leeftijdsprofiel uitgaven jeugdzorg



Bron: voor de bron van de jeugdzorgprofielen zie figuur 9.1.

**Figuur 9.4** Leeftijdsprofiel onderwijsuitgaven



Bron: Barb en Bruil (2015).

## Literatuur

Barb, F. en A. Bruil, 2015, The National Transfer Accounts for the Netherlands, CBS Discussion Paper, nog te verschijnen.

Smid, B., H. ter Rele, S. Boeters, N. Draper, A. Nibbelink en B. Wouterse, 2014, *Minder zorg om vergrijzing: Overheidsfinanciën houdbaar; Minder profijt op hogere leeftijd*, CPB Boek 12, Den Haag, [\[link\]](#).

CPB, 2014, Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein, CPB Notitie, 26 juni 2014 [\[link\]](#).

Europese Commissie, 2009, 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060), [\[link\]](#).

Financiën, 2015, Financieel Jaarverslag Rijk 2014, ministerie van Financiën, Den Haag, [\[link\]](#).

Kranendonk, de Jong en Verbruggen, 2009, Trefzekerheid CPB-prognoses 1971-2007, CPB Document 178, Den Haag, [\[link\]](#).

Martens, K. en A. Zeilstra, 2015, Indexation schemes of non-earmarked grants in several OECD countries, CPB Achtergronddocument, 22 september 2015, [\[link\]](#).

RIVM, 2013, Kosten van Ziekten in Nederland 2011, [\[link\]](#).

Vierde werkgroep evaluatie normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds, 2010, Evaluatie Normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds 2007-2010, 21 september 2010, Den Haag [\[link\]](#).

Verhagen, A.J.W.M., 2015, Conceptrapport Geschiedenis van de normering, Den Haag.

Van Zaalen, W.M.C., 2002, Financiële verhoudingen in Nederland: politieke en bestuurlijke drijfveren in een subtiel en dynamisch evenwicht, ministerie van Financiën en ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

September 2015