

Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de financiële positie van gemeenten op 26 september 2024

Peter Verheij, Raad voor het Openbaar bestuur

De vraag hoe staan de gemeentefinanciën er op dit moment voor, is makkelijker gesteld dan eenduidig te beantwoorden. Er lijkt sprake van verschillende deels tegenstrijdige signalen.

Overschotten en vermogensgroei: Het is niet wat het lijkt

Het aantal artikel 12 gemeenten is historisch gezien laag. Feitelijk is dat er maar één maar dat is tegelijk een bijzonder geval. Het aantal gemeenten dat sinds 2022 om financiële redenen onder preventief begrotingstoezicht staat is beperkt tot hooguit twee per jaar. Er zijn daarnaast verschillende ranglijsten die de financiële gezondheid van gemeenten meten. Op de houdbaarheidstest gemeentefinanciën 2024 van de VNG scoren 18 een onvoldoende.

Uit de analyse van de gemeentebegrotingen over de afgelopen jaren doemt steeds een onheilspellender beeld op. En ieder jaar blijkt bij het opmaken van de rekening het iedere keer weer mee te vallen. Tekorten bij de begroting overschotten bij de rekening. Zo hadden de gezamenlijke gemeenten over het jaar 2023 een positief exploitatieresultaat (voor mutatie reserves) behaald van € 1.629 miljoen. 71 Gemeenten hadden echter een negatief exploitatieresultaat.

Ook voor 2024 verwachten de gemeenten in totaal € 551 miljoen tekort, voor 2025 € 767 miljoen overschot, voor 2026 € 1,1 miljard tekort en voor 2027 € 1,0 miljard tekort. De provinciale toezichthouders geven aan dat de meeste gemeenten voor het begrotingsjaar 2024 en het jaar 2025 een structureel en reëel sluitende begroting presenteren. Ongeveer 280 gemeenten zouden volgens BDO Accountants voor 2026 en 2027 een negatief resultaat in hun meerjarenbegroting zien. Het is verleidelijk te concluderen dat het uiteindelijk allemaal wel zal meevallen. De soep wordt niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend.

Achter deze ogenschijnlijk gunstige cijfers zit een andere werkelijkheid. De overschotten komen deels door het feit dat gemeenten de achterliggende jaren herhaaldelijk pas tegen het einde van het jaar van het Rijk middelen krijgen toebedeeld die ze vervolgens niet meer in hetzelfde jaar kunnen besteden. Naast incidentele meevallers zoals de verkoop van aandelen hebben gemeenten net als de overheid als geheel te maken met planningsoptimisme. In de werkelijkheid lopen plannen vertraging op hetgeen het resultaat positief beïnvloed. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt is het daarbij steeds moeilijker de plannen gerealiseerd te krijgen en daarmee het geld uit te geven. Dat betekent dat de doelen en (vervanging van) voorzieningen niet (tijdig) gerealiseerd worden. Er kan dus niet zonder meer gezegd worden dat gemeenten geld over hebben. Daar hoort bij in ogenschouw genomen te worden dat een deel van de doelen niet gehaald is en dat een deel van de investeringen niet tijdig is gedaan. Met een steeds verder groeiend takenpakket is er een disbalans tussen wat gemeenten te doen hebben, de middelen die ervoor zijn én de capaciteit die voorhanden is om dit uitgevoerd te krijgen.

Gemeenten worden geacht te sturen op een meerjarig reëel sluitende begroting op basis van een baten-lastenstelsel. Gemeenten wringen zich in allerlei bochten om een structureel sluitende begroting te presenteren om vervolgens te moeten constateren dat ze geld overhouden. De begrotingsnorm vereist verder dat de structurele lasten ten minste worden gedekt door structurele baten. Dit belemmert gemeenten bij de inzet van incidentele middelen. Dit zou er voor pleiten de begrotingsregels aan te passen door meer te sturen op wendbaarheid, weerbaarheid en houdbaarheid. Het gaat vooral om dat een gemeente in staat is binnen redelijke grenzen een financieel gezond beleid te voeren, tegenvallers op te vangen en op lange termijn een financieel gezond perspectief houdt. Daarvoor vormt de norm van structureel en reëel evenwicht zoals nu opgenomen in de Gemeentewet een te beperkte definitie.

Disbalans tussen taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging

Het substantieel lagere niveau van het Gemeentefonds 2026 ten opzichte van de jaren ervoor gaat niet gepaard met een evenredige bijstelling van taken. Daardoor neemt de door de Raad voor het Openbaar Bestuur geconstateerde disbalans¹² verder toe.

Het is nodig die disbalans te herstellen van taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Nu hebben decentrale overheden te weinig ruimte om zelf beleidskeuzes te maken. De ROB bepleit een herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Het streven dient daarbij gericht te zijn op een stabiele bekostiging van decentrale overheden die in balans is met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de mate van beleidsvrijheid van taken, de dynamiek van de kosten en de verdeling van de financiële risico's.

Wij bepleiten fundamentele keuzes per taakgebied te maken en vast te stellen wat de rol van decentrale overheden is, autonoom of automatisch? Keuzes in de financiële verhoudingen moeten aansluiten op de aard van de taak die bij decentrale overheden is belegd. Die keuzes moeten in samenhang worden beoordeeld. Die keuzes kunnen verschillen per type taak. Als decentrale overheden veel beleidsvrijheid krijgen, moeten ze zelf meer financiële risico's dragen. Ze kunnen dan immers zelf bepalen wat de noodzakelijke kosten zijn. Maar als er sprake is van medebewind met veel invloed van het Rijk, moet de landelijke politiek zelf de afweging maken welke taken noodzakelijk zijn. Dan moet het Rijk besluiten wat het daarvoor over heeft en een kostendekkende vergoeding bieden. Daartussen zijn er nuances mogelijk, maar de bekostiging en risicodeling moeten congruent zijn met de toegekende beleidsvrijheid.

Pas na herstel van het evenwicht tussen taken, verantwoordelijkheden en bekostiging past als sluitstuk een uitbreiding van het decentrale belastinggebied. Belangrijkste waarborg is dat het decentrale belastinggebied dient voor het bekostigen van autonome beleidskeuzes en niet voor het afwentelen van financiële problemen van de Rijksoverheid. Het voornemen om in gesprek te gaan met decentrale overheden om de stijging van de OZB te maximeren is contrair aan de gewenste beleidsrichting en zal tot verdere inperking van de beleidsvrijheid van gemeenten leiden.

Sanering van specifieke uitkeringen

Het voornemen om het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verminderen door deze over te hevelen naar het gemeentefonds is door de Raad van het Openbaar Bestuur eerder bepleit. Het voornemen uit het Hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma is echter naar onze overtuiging voorzien van het verkeerde motief. Een bezuiniging van 10% op de administratie en verantwoordingslasten is niet onderbouwd en ook niet realistisch. Verantwoording is geen kostenpost maar een democratische noodzaak zolang specifiek op doelen wordt gestuurd. In de praktijk is deze last, met de SISA-methodiek, bij lange na geen 10% van het budget. Indien het Rijk 10% korting wil doorvoeren is een bijstelling van de taakopdracht nodig om de hiervoor geschatte disbalans tussen taken en middelen niet verder scheef te trekken. Een overheveling van specifiek geld (Specifieke Uitkeringen) naar algemeen geld (Gemeentefonds) vraagt ook om intrekking van de specifieke regelgeving voor de betreffende taken. Zonder nadere aanpassing in wet- en regelgeving en het bijstellen van het ambitieniveau zal deze wijziging illustratief blijken te zijn voor de verrommeling in de bestuurlijk-financiële verhoudingen die de Raad eerder constateerde.

Evenredigheid, stabiliteit en voorspelbaarheid

Gemeenten zijn voor twee derde van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. De belangrijkste inkomstenbron, het gemeentefonds, is goed voor ongeveer de helft van de inkomsten. De groei van het gemeente- en provinciefonds loopt sinds 1997 via de trap-op- trap-af-systematiek min of meer gelijk op met de groei van de Rijksbegroting. Er is dus sprake van een (in)directe koppeling tussen het begrotingsbeleid van het Rijk en de belangrijkste inkomstenbron van de decentrale overheden. Dit geldt als een vertaling van het uitgangspunt van evenredigheid. De uitkomsten van deze systematiek werden door de decentrale overheden als instabiel ervaren. Voor de gemeenten was dit euvel ondervangen door de volumegroei vanaf 2022 te koppelen aan het meerjarige Rijksuitgavenkader en dus niet aan de uitgaven in het betreffende begrotingsjaar. Onderuitputting op de Rijksbegroting in een jaar leidde zo niet automatisch tot een neerwaartse bijstelling

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur (2021), Rust-Reinheid-Regelmaat, Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen.

² Raad voor het Openbaar Bestuur (2024), Raamwerk voor toekomstbestendige financiële verhoudingen

gedurende het begrotingsjaar. Het leverde de gemeenten een stabiele en in historisch perspectief ogenschijnlijk een ruime groei op. Daar stonden overigens ook groeiende zorguitgaven (Wmo en jeugdzorg) en grote kostenstijgingen als gevolg van de toenemende kosten voor automatisering en bedrijfsvoering.

De indexering van de fondsen is niet wettelijk verankerd. De normeringsafspraken tussen Rijk en gemeenten is eenzijdig door het Rijk opgezegd. De motivering daarvoor was dat de bestaande indexering geen stabiele basis bood, maar dit probleem was echter ondervangen door de volume component meerjarig vast te zetten. Met de keuze voor om vanaf 2024 een koppeling aan het bruto binnenlands product (bbp) in te voeren zorgt in principe een stabiele inkomstenbron – voor zolang het Rijk deze afspraak gestand doet - maar de evenredigheid waarop de koppeling ook was gebaseerd gaat verloren.

De koppeling aan het bbp biedt immers echter geen soelaas voor de veel sterker stijgende zorguitgaven (Wmo en Jeugd). Gevolg is dat er steeds groter beslag wordt gelegd op het vrij besteedbare deel van de eigen inkomsten van gemeenten. Dit wordt nu voor de Wmo ondervangen door een noodverband voor een extra compensatie voor stijgende kosten van de Wmo als gevolg van vergrijzing. De ROB pleit echter voor een indexering van de decentrale zorgkosten los van het bbp, maar op basis van reële kostenstijgingen in de zorg, als het Rijk tenminste blijft vasthouden aan indexering van de fondsen met het bbp.

Los van de indexering van de fondsen worden er met enige regelmaat ingrepen gedaan buiten de systematiek om die niet gebaseerd zijn op een deugdelijke onderbouwing van de kosten, zoals de opschalingskorting. Deze is dan wel ten langen leste wel weer ingetrokken maar met de nieuwe indexeringssystematiek die niet goed aansluit op het oude niveau, lijken gemeenten van de regen in de drup te recht gekomen.

Gelet op het bovenstaande bepleit de Raad voor het Openbaar Bestuur het vastleggen van stelselafspraken over de systematiek van bekostiging en de voeding van de fondsen in de Financiële verhoudingswet.

Artikel 2 Fvw - monitoring

In artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) en artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet is het compensatiebeginsel vastgelegd. Dit houdt in dat het Rijk zich rekenschap geeft van de financiële gevolgen van nieuwe of geïntensiverde taken of activiteiten voor decentrale overheden. Het beginsel geldt daarmee als de hoeksteen van de financiële verhoudingen. Artikel 2 Fvw stelt dat het Rijk bij beleidsvoornemens tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten moet aangeven wat de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn en via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten kunnen worden opgevangen. Artikel 108 lid 3 Gemeentewet⁷ is verstrekkender en dwingender dan artikel 2 Fvw. Dit artikel bepaalt namelijk dat als er sprake is van medebewindstaken (wat verder gaat dan 'beleidsvoornemens'), het Rijk de kosten die ten laste van gemeenten blijven aan hen dient te vergoeden. De Raad constateert dat het ontbreekt aan een consequente en eenduidige toepassing van hiervan. Ook worden er niet consequent op toegezien of de aannames in de praktijk ook kloppen. Zeker bij medebewindstaken geldt dat het Rijk ook zicht moet houden op de kostenontwikkeling van deze taak. Het monitoren van de financiële gevolgen is daarbij noodzakelijk om te volgen of de middelen en de ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden toereikend zijn.

Tot slot

Het gaat om meer dan geld alleen. Het is nodig de disbalans te herstellen van taken, organisatie, bevoegdheden en bekostiging. Zowel het Rijk als de decentrale overheden zijn gebaat bij Rust-Reinheid-Regelmaat in het begrotingsbeleid.

De ROB bepleit daarom voor een herziening van de financiële verhouding tussen Rijk en decentrale overheden. Nu hebben gemeenten te weinig ruimte om zelf beleidskeuzes te maken; hun slagkracht wordt beperkt. Voor de betrouwbaarheid van overheid en politiek is het belangrijk dat de Rijksoverheid een betrouwbare partner is voor medeoverheden, en hen voldoende (financiële) ruimte biedt. De Raad bepleit daarom het vastleggen van de systematiek en voeding van fondsen in de Financiële verhoudingswet. Het streven dient daarbij gericht te zijn op een stabiele bekostiging van decentrale overheden die in balans is met hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De uitvoerbaarheid van het decentrale begrotingsbeleid is gebaat bij een

langetermijnperspectief. Het begrotingsbeleid van het Rijk zou zich daarbij moet concentreren op één besluitvormingsmoment voorafgaande aan het begrotingsjaar zodat decentrale overheden zoveel mogelijk gevrijwaard blijven van incidentele toevoegingen/afboekingen gedurende het begrotingsjaar.

Eerder heeft de ROB gepleit voor een door een onafhankelijk instituut uit te voeren monitor. Dit om de voortgang van bestuurlijke afspraken te bewaken maar ook om de financiële gevolgen van afspraken in beeld te brengen om de financiële positie van decentrale overheden objectiveerbaar te kunnen monitoren en beoordelen. De ontwikkeling van de vrije bestedingsruimte van decentrale overheden dient een onderdeel te zijn van het bestuurlijk gesprek over de toereikendheid van middelen. Deze monitor moet het langetermijndenken ondersteunen. De Eerste Kamer heeft naar aanleiding daarvan om dit idee uit te werken

Verder zou daarbij helpen als de begrotingsregels voor gemeenten het mogelijk maken realistischer te ramen. En zich mede te baseren op de gemiddelde realisatie van de afgelopen jaren. En de beoordeling van de financiële positie te baseren op de wendbaarheid, weerbaarheid en houdbaarheid van gemeenten.

Bij de overheveling van specifieke uitkeringen is een evenredige taakreductie en intrekking van regelgeving nodig om geen verdere verrommeling in de financieel-bestuurlijke verhoudingen te veroorzaken.