

Rondetafelgesprek Gemeentefinanciën onder druk

26 september 2024

Position Paper

De financiële positie van veel gemeenten staat onder druk en zal snel verslechteren als het financiële ravijn vanaf 2026 niet wordt opgelost. Het vorige kabinet heeft het gemeentefonds per 2026 gekort met de belofte van een nieuwe financieringssysteem die voor gemeenten meer autonomie en stabiliteit zal opleveren. Vervolgens is een nieuwe normeringssysteem ingevoerd, waarmee de groei van het gemeentefonds is gekoppeld aan de groei van het BBP. De mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied zou hierbij worden betrokken, maar dit is niet uitgewerkt. De korting vanaf 2026 is blijven staan.

Een blik op de gemeentefondsbegroting is genoeg om te zien dat gemeenten in 2026 fors minder geld krijgen – terwijl het takenpakket ongewijzigd is. We schetsen u de voorgeschiedenis en wat het ravijnjaar voor gemeenten betekent.

De omvang van het gemeentefonds

Vanaf 2026 is het gemeentefonds € 2,3 miljard lager door een ingreep van het vorige kabinet. Het takenpakket van gemeenten is hetzelfde, maar ze moeten het met minder geld uitvoeren. Stelt u zich ter vergelijking eens voor dat er € 30 miljard bezuinigd wordt op de rijksbegroting. Het is een ongekende bezuiniging, die bovendien nooit hardop is uitgesproken of beargumenteerd. Ook de Raad van

State wijst hier op in zijn advies op de Miljoenennota en adviseert het kabinet te zorgen voor ‘stabiele en toereikende financiële middelen voor medeoverheden’ voordat de systematiek kan worden ingevoerd.

De groei van het gemeentefonds

Het gemeentefonds moet ieder jaar groeien, ook als er niets aan het takenpakket verandert. Niet alleen om inflatie op te vangen, maar ook omdat de bevolking groeit en vergrijst. Hiervoor is een normeringssysteem. Voorheen was de groei van het gemeentefonds gekoppeld aan de groei van de rijksuitgaven.

Het vorige kabinet heeft een nieuwe systematiek ingevoerd: de groei van het gemeentefonds is nu gekoppeld aan de groei van het BBP. Deze systematiek is nog lang niet perfect, maar gaat wel binnenkort gelden. Het moet op ten minste drie punten worden verbeterd:

1. De BBP-systematiek houdt onvoldoende rekening met groeiende zorgkosten, zowel voor jeugdzorg als Wmo-taken. Hierin zijn stappen gezet, zoals een aparte indexering voor de Wmo-uitgaven, maar dat is nog niet voldoende.
2. Met de nieuwe systematiek is er meer afhankelijkheid van de (juistheid van) CPB-ramingen. Recent is gebleken dat die structureel

te laag zijn – iets waarvoor vanuit de Kamer ook al aandacht is gevraagd. De systematiek voorziet nu niet in een correctie. Dat is problematisch, want een verkeerde raming zorgt voor een tekort dat elk jaar groter wordt.

3. In de overstap is – wederom eenzijdig – gekozen voor een andere manier van berekenen van het accres (de jaarlijkse aanvulling op het gemeentefonds om stijgende lonen, prijzen en bevolkingsgroei op te vangen). Heel kort samengevat is het gevolg van deze keuze ‘vlek-op-vlek’: doordat de korting op het gemeentefonds blijft staan, krijgen we met terugwerkende kracht ook minder accres.

Groeiende zorgkosten

Komend voorjaar zijn er zowel voor jeugd-zorg als Wmo belangrijke momenten: een deskundigencommissie zal een oordeel geven over de uitvoering van de Hervormingsagenda Jeugd en er wordt een houdbaarheidsonderzoek Wmo afgerond. Onze inschatting is dat bij beide zal blijken dat de kosten (veel) sneller stijgen dan dat het gemeentefonds groeit. Dat gat wordt elk jaar groter en moet worden opgelost. Met geld, of met keuzes in de reikwijdte en het takenpakket. Daar kunnen we niet onderuit.

Gemeenten moeten altijd sluitend begroten

Gemeenten kennen een ander boekhoudstelsel dan de rijksoverheid en moeten daarom altijd een sluitende begroting presenteren. Met structurele inkomsten tegenover structurele uitgaven zoals investeringen en personeel. Dat maakt dat tekorten ook altijd binnen de begroting moeten worden opgevangen: een andere keuze hebben gemeenten niet. Andersom betekent dit dat incidentele overschotten – vaak door late betalingen door het rijk – automatisch een positief rekeningresultaat geven en in de algemene reserve belanden. Tegen deze achtergrond is het zorgwekkend dat minder dan een kwart van de gemeenten vanaf 2026 een sluitende meerjarenbegroting kan presenteren. Recent [onderzoek van BMC](#) naar kadernota's van gemeenten toonde aan dat het financieel perspectief voor gemeenten niet verbetert.

Specifieke uitkeringen belemmeren de uitvoering en zorgen voor veel administratieve lasten

Dit is een bekend probleem, waarvoor uw Kamer al vaker aandacht vroeg. Het regeerprogramma formuleert hier een duidelijke opdracht, maar vraagt

wel aandacht in de uitvoering. De ingeboekte 10% korting vanwege het vervallen van administratieve lasten is niet altijd realistisch. De korting kan alleen worden ingeboekt na bewezen administratieve verlichting, omdat ook hier de opgaven hetzelfde blijven. Daarnaast is het belangrijk dat de Financiële verhoudingswet snel wordt aangepast om de Bijzondere Fondsuitkering (BFU) te introduceren. Dit wetsvoorstel ligt al in concept klaar en in de Miljoenennota wordt aangekondigd dat dit wordt voortgezet. Net zo belangrijk is het om vanaf nu scherp te zijn op nieuwe specifieke uitkeringen. Dat vraagt van iedereen, dus ook van uw Kamer, aandacht. Uitgangspunt moet zijn dat gemeenten de vrijheid krijgen om keuzes te maken op basis van de lokale situatie en daarover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

Het vervolg op de herverdeling van het gemeentefonds

De uitvoering van de onderzoeksagenda die is opgesteld bij de invoering van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds per 1-1-2023 is nog steeds bezig en is vertraagd. Dit zorgt voor extra onzekerheid bij gemeenten vanaf 2026 en het risico dat herverdeling gaat samenlopen met andere discussies. De basis moet op orde zijn: er moet voldoende geld in het gemeentefonds zitten en er moet een goede en objectieve verdeling zijn. Het is aan de fondsbeheerders om hier actie op de ondernemen, maar de Kamer kan dit aanjagen. Hier mag meer tempo gemaakt worden.

Het systeem piept en kraakt

Een belangrijk probleem in het systeem van financiële verhoudingen is dat de rijksoverheid eenzijdig vergaande ingrepen kan doen. Een greep uit de gemeentekas of het wijzigen van de normeringssystematiek kan zonder overleg of instemming van de medeoverheden. Terwijl de gevolgen immens zijn. De Tweede Kamer heeft hier een belangrijke rol in, want die stelt de gemeentefondsbegroting vast. Er zit ontzettend veel geld in het gemeentefonds, maar er moet ook ontzettend veel voor gedaan worden. De groei van uitgaven voor de zorg verdrukt andere uitgaven, bijvoorbeeld voor beheer en onderhoud. De vraag moet vaker gesteld worden of het geld wel voldoende is om alle taken goed uit te kunnen voeren en of het systeem nog wel goed functioneert. In dat verband doen wij een aantal suggesties:

Eerbiedig het uitgangspunt van het gemeentefonds: de basis moet op orde zijn

We innen de belasting centraal en verdelen het via het gemeentefonds, zodat alle gemeenten in staat zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te kunnen bieden. Het gemeentefonds moet ervoor zorgen dat in alle gemeenten de basis op orde is. Dan moet er wel voldoende geld in het fonds zitten.

Breng balans in de financiële verhoudingen door de positie van medeoverheden te versterken

Eenzijdige ingrepen moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Dit betekent dat sommige dingen beter vastgelegd moeten worden. De Kamermotie Bromet/Mohandis over wettelijke verankering van de normeringssystematiek heeft nog geen serieus vervolg gehad. Dat zou wel moeten: de basisprincipes van die systematiek zouden in de Financiële verhoudingswet kunnen worden opgenomen en de exacte uitwerking in lagere regelgeving. Op die manier kan de Kamer ook meekijken op wat er gebeurt.

Versterk informatiepositie van de Kamer om zicht te krijgen op balans taken en middelen

De Tweede Kamer moet zich bij het behandelen van de gemeentefonds consequent de vraag stellen of de omvang voldoende is (en gaat zijn) voor het goed uitvoeren van alle taken, maar nu ontbreekt het aan informatie om die vraag goed te kunnen beantwoorden. Voorheen was een 'Financieel Overzicht Gemeenten' vast onderdeel van de gemeentefondsbegroting, maar dat is afgeschaft. Wellicht kan worden aangesloten bij het initiatief dat vanuit de Eerste Kamer is genomen. Zij vroegen onlangs de ROB om een jaarlijkse monitor in te richten om toe te zien op artikel 2 van de Financiële verhoudingswet.

Onafhankelijke geschilbeslechting om slepende kwesties te voorkomen

Financiële kwesties kunnen nu lang blijven voortduren, omdat er geen vanzelfsprekende procedure is om dit soort kwesties te beslechten. We willen voorkomen dat overheden elkaar in de rechtbank treffen, maar er is nu geen onafhankelijke toets mogelijk. Het kabinet kiest er in het regeerprogramma voor om geen geschilbeslechting tussen overheden in te voeren. Dat is een gemiste kans. In de Financiële verhoudingswet zou een procedure kunnen worden vastgelegd als er geen overeenstemming wordt gevonden over de vraag wat de kosten van het uitvoeren van een wettelijke of medebewindstaak is.

Bepaal de rol van de fondsbeheerders

Het beheren van het gemeentefonds is meer dan alleen boekhouden. Het vraagt om betrokkenheid bij de medeoverheden, inzicht in en opvattingen over de taaktoedeling aan medeoverheden, kennis van de financiële gevolgen van (nieuw) beleid en een actieve opstelling naar vakdepartementen om de (financiële) positie van medeoverheden te bewaken. Deze inhoudelijke taak lijkt door het ministerie van Financiën vaak samen te worden gepakt met hun taak als schatkistbewaarder, waarmee discussies over bijvoorbeeld de gewenste omvang van het gemeentefonds een stuk ingewikkelder worden. Hier zou een striktere functiescheiding gepast zijn. Daarnaast zou vervolg gegeven moeten worden aan wat zowel door de Raad van State als de Raad voor het Openbaar Bestuur meermaals is geadviseerd: versterk de rol van de minister van BZK.

Afsluitend

We zitten hier allemaal om het beste te doen voor onze inwoners. De gemeente doet er alles aan en we weten ons daarbij geregeld gesteund door de Tweede Kamer. Je kunt niet tegelijk veel geld onttrekken aan de gemeentefinanciën, de eigen inkomsten via de ozb maximeren en er vanuit gaan dat gemeenten alles overeind kunnen houden en hun aandeel nemen in het verwezenlijken van de ambities van het regeerprogramma.

De financiële verhoudingen zijn uit het lood, er is een permanente strijd om geld. Dat is niet in het belang van inwoners. We roepen uw Kamer daarom op:

1. Zo snel mogelijk het financieel ravijn vanaf 2026 te dempen om te voorkomen dat er bezuinigd moet worden en onze gezamenlijke ambities op het gebied van wonen, zorg, klimaat en bestaanszekerheid onbereikbaar worden.
2. Niet meer vooruit te schuiven of te vluchten in techniek, maar besluiten nemen: geld erbij of taken er af. Bij voorkeur nog tijdens deze begrotingsbehandeling.
3. Er bij het kabinet op aan te dringen dat de BBP-systematiek snel wordt verbeterd.
4. Actie te ondernemen om de financiële verhoudingen in balans te brengen, anders blijven we in een permanente discussie vastzitten. Daar is niemand bij gebaat – onze inwoners nog het minst.