FOTO: SHUTTERSTOCK

ESSAY

Grote zorgen rond gemeentefonds

Al sinds de presentatie van het regeerakkoord van het nu demissionaire kabinet, 15 december 2021, zijn er zorgen over het ravijn. De keuze om vanaf 2026 een greep uit de kas van het gemeentefonds te doen, leidde tot onrust. De VNG en gemeenten hebben de afgelopen jaren keer op keer de noodklok geluid. Wat moet gebeuren om bestaanszekerheid te bevorderen, woningen te bouwen en af te komen van fossiele brandstoffen, lukt niet als gemeenten onvoldoende middelen hebben om hun taken te verrichten. Leonard Geluk, algemeen directeur VNG, pleit voor een structurele oplossing voor de gemeentefinanciën.

Gemeenten zijn bezorgd en boos. En daar zijn vier goede redenen voor.
In de eerste plaats is in het regeerakkoord van 2021 eenzijdig het systeem van de groei van het gemeentefonds gewijzigd. De bekende 'trap-op trap-af' wordt vervangen door een nieuw systeem gebaseerd op economische ontwikkeling (bbp). Het klinkt logisch om het gemeentefonds even hard te laten groeien als de economie, maar dat is het niet. Een groot deel van de uitgaven van het gemeentefonds is bedoeld om de zorgkosten te dekken (Wmo); door de vergrijzing nemen deze kosten meer toe dan de economische groei. Het kabinet erkent dit ook, maar er ligt geen nieuw model op tafel dat recht doet aan deze zorg. Het kabinet werkt aan voorstellen om de komende jaren de Wmo-uitgaven aan te pakken, maar daar kunnen we niet op wachten. Gemeenten moeten de komende maanden een sluitende meerjarenbegroting opleveren en moeten weten waar ze aan toe zijn. Het risico van de onduidelijkheid over de indexering van het gemeentefonds ligt bij de gemeenten, die rekening moeten houden met oplopende tekorten vanaf 2025.
Ten tweede voeren gemeenten wettelijke taken uit die ze moeten betalen uit het gemeentefonds. Dit zijn verplichte taken, zoals het verlenen van jeugdzorg of voorzieningen van de Wmo. Gemeenten hebben de plicht de zorgtaken uit te voeren, ook als ze daar geen geld voor hebben. In de Gemeentewet (108 lid 3) is opgenomen dat de rijksoverheid voor verplichte taken aan gemeenten voldoende geld moet geven om die taken uit te voeren. Maar dat gebeurt niet. En gemeenten hebben geen mogelijkheden om af te dwingen dat het rijk dit wel doet.
In de derde plaats zijn de afgelopen jaren door de rijksoverheid grote grepen uit de kas gedaan, onder meer voor de onderwijshuisvesting, woningbouwimpuls en volkshuisvestingfonds. Dit gebeurde zonder overleg, zonder toetsing, zonder analyse wat de effecten hiervan zouden zijn.
Ten vierde is de opschalingskorting nog altijd niet teruggedraaid. Dit is de bezuiniging die het kabinet-Rutte II inboekte voor een verplichte schaalvergroting van gemeenten. Het beoogde efficiencyvoordeel was al dubieus, maar verdween helemaal toen het beleidsvoornemen 'opschalen naar 100.000+ gemeenten' heel snel van tafel ging. De opschalingskorting is nu een aantal jaren bevroren, maar het restant van 675 miljoen euro is nog steeds niet geschrapt, terwijl meerdere ministers van Binnenlandse Zaken hebben aangegeven dat er geen enkele rechtvaardiging is voor deze korting.

KOSTENSTIJGINGEN

Een sprekend voorbeeld is de discussie over de financiering van de jeugdzorg. Na arbitrage door een Commissie van Wijzen zouden gemeenten het geld krijgen dat ze op jeugd tekortkwamen. In weerwil van deze uitspraak boekte het kabinet-Rutte IV nog eens een extra bezuiniging in van 511 miljoen euro. Dit is in strijd met de uitspraak in de arbitragezaak en feitelijk onuitvoerbaar. Gemeenten zien het als taak voor het rijk om als stelselverantwoordelijke besluiten te nemen over de ontwikkeling van de zorgkosten. Het is begrijpelijk dat de vraag wordt gesteld of de groei van de middelen voor jeugdzorg niet verder moet worden teruggedrongen, maar het is lastig te leven met het feit dat de wet verplicht om zorg te leveren terwijl de rijksoverheid niet de daarbij behorende middelen levert.
Zelf veroorzaakte het rijk ook een kostenstijging. De Wmo verplicht gemeenten met het abonnementstarief om ook huishoudelijke hulp te verstrekken aan mensen die het gemakkelijk zelf kunnen betalen. Dit



heeft een aanzuigende werking in gang gezet die gemeenten jaarlijks 143 miljoen euro kost, waarvoor geen compensatie door gemeenten is ontvangen.
Alle kostenstijgingen en kortingen opgeteld, staan we in het jaar 2026 voor een financieel gat van ruim 3 miljard euro. Dit 'gat' is de afgelopen jaren als 'ravijn' bestempeld.

VERWARREND

Het is verwarrend dat het oppervlakkig gezien nu best goed lijkt te gaan met gemeenten. Een warboel van incidentele uitkeringen – tijdelijk geld dat gemeenten snel moeten uitgeven – geeft een overschot op de jaarrekeningen. Maar het grote probleem is dat gemeenten niet structureel kunnen investeren voor de periode na 2025. Om het huiselijk te zeggen: gemeenten kunnen geen lening aangaan als ze er niet zeker van zijn dat ze die hypotheek kunnen aflossen. Daarom blijft er geld over.
Nederland zit midden in een fase van transities en grote maatschappelijke uitdagingen, er is veel wantrouwen richting overheid en veel mensen voelen een groeiende onzekerheid over het eigen bestaan. Ook gemeenten voelen onzekerheid over hun uitgaven en investeringen. De rijksoverheid geeft hierbij een dubbel signaal: enerzijds maakt zij tal van plannen die alleen met inzet van gemeenten kunnen worden gerealiseerd; anderzijds worden gemeenten de handen op de rug gebonden als het gaat om het doen van uitgaven die nodig zijn voor het realiseren van die plannen.
Die structurele investeringen zijn wel hard nodig. Gemeenten moeten aan de slag met warmtenetten, lokale energiesystemen (in verband met netcongestie), het faciliteren van energie-infrastructuur. Ze moeten nieuwe woningbouwlocaties realiseren, hun nek uitsteken in grondposities, omgevingsplannen maken, participatieprocessen organiseren. Dit vraagt de inzet van men-

'We staan in 2026 voor een financieel gat van 3 miljard'



LEONARD GELUK
IS ALGEMEEN DIRECTEUR BIJ DE VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN (VNG).

sen die zich structureel aan de gemeente verbinden. Niet telkens interim-krachten, betaald uit tijdelijke potjes, want dit is onnodig duur en de kennis vervliegt.

BESTAANSZEKERHEID

Naast investeringen die nodig zijn voor fysieke veranderingen (wonen, infrastructuur, energietransitie) is er een ander onderwerp waar de rijksoverheid gemeenten hard nodig heeft om de ambities te realiseren. Het gaat dan om het grote onderwerp van afgelopen verkiezingen: het bieden van bestaanszekerheid aan inwoners. Gemeenten doen veel om mensen op maat vooruit te helpen. Medewerkers maken de afweging tussen de burger, de wet en het geld, nemen bijvoorbeeld maatregelen als een huisuitzetting dreigt. Dit vraagt aan de voorkant extra werk, maar het levert aan de achterkant beter resultaat voor mensen en minder maatschappelijke kosten.
Het recente rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening laat zien hoe cruciaal dit is voor de rechtstaat. Het rapport toont opnieuw hoe mensenlevens zijn vernield. Wie een foutje maakte in een formulier stond meteen te boek als fraudeur. *Computer says no.*
De lijn van de 'menselijke maat' – het verbinden van alle partijen in het domein van werkzekerheid, schuldenproblematiek, jeugdzorg – is daarvan de contramal. Deze manier van werken loopt gevaar door het tekort waar gemeenten tegenaan kijken. En dan hebben we het nog niet over de extra stap die juist gemeenten zouden kunnen zetten om bestaanszekerheid te bevorderen. Want juist nu moet de overheid leidinggeven aan de transformatie die nodig is.
Er verandert ontzettend veel tussen nu en 2040. Het aantal ouderen met een zorgvraag zal verdubbelen terwijl tegelijkertijd veel minder mensen werkzaam zullen zijn in de zorg, de invloed van digitalisering zal verder groeien, het woningtekort heeft enorme impact.
In die periode van verandering moet de overheid haar inwoners zekerheid kunnen bieden. Inwoners voelen het ijs onder hun voeten kraken door alles wat op hen afkomt. Een overheid die niet kan investeren in nieuwe woonwijken, die geen bijdrage kan leveren aan de warmtenetten en die haar inwoners geen bestaanszekerheid kan garanderen, is geen goede overheid.

STEEN DES AANSTOOTS

Voor de aanpak van alle grote problemen van zijn gemeenten cruciaal. Van bestaanszekerheid en woningnood tot energie en klimaat. Dit vraagt om langjarige financiële zekerheid. Gemeenten vragen daarom van kabinet en Tweede Kamer om te komen tot een stabiel, goed geïndexeerd gemeentefonds. Dit betekent dat de opschalingskorting definitief van tafel moet en dat onverantwoorde uitnamen uit het gemeentefonds worden teruggedraaid. Het is daarbij logisch dat het rijk zich houdt aan de wettelijke plicht om gemeenten voldoende middelen te geven voor het uitvoeren van wettelijke taken.
Een steen des aanstoots is hierbij de grote hoeveelheid specifieke uitkeringen (SPUK's). In 2018 waren er nog 16 SPUKs. In 2021 was dit aantal opgelopen tot 131. Specifieke uitkeringen geven een grote verantwoordings- en administratielast. Dit is voor gemeenten ontzettend duur.
Per saldo moet het gemeentefonds gewoon dekkend zijn voor alle gemeentelijke taken. Hierdoor kan de overheid leveren wat het moet leveren: leiderschap in tijden van grote verandering en onzekerheid. Als die financiële stabiliteit niet verbetert, blijven de interbestuurlijke verhoudingen verzuurd, lopen noodzakelijke transities vertraging op en verlamt de overheid als geheel, waardoor Nederland nog stiller komt te staan dan het al staat.



'Het rijk moet gemeenten voldoende middelen geven'

Hiervoor heb ik al aangegeven dat er voor gemeenten geen wegen open staan om hun gelijk te halen als de rijksoverheid niet voldoende middelen levert voor de uitvoering van wettelijke taken. Dit moet veranderen. Laten we daarom een bestuursrechtelijke regeling maken voor arbitrage of interbestuurlijke toetsing. Een mogelijkheid om de mate van haalbaarheid om taken te financieren uit het gemeentefonds, te laten beoordelen door een instantie die geschillen tussen overheden kan beslechten.

STAP NAAR VOREN

Gemeenten voelen zich zeer verantwoordelijk en willen graag naar voren stappen om de grote vragen van hun inwoners op te pakken. Zonder gemeenten kan het ook niet. Hiervoor zijn voldoende structurele middelen nodig: de taken van gemeenten moeten in balans zijn met de middelen. Dat is een redelijke eis. Een tekort is als betonrot: je kunt het een poos negeren, maar uiteindelijk stort het huis wel in. Dit is zeer ongewenst. En daarom moet het ravijn geslecht.
Met het demissionaire kabinet zijn we in goed overleg over de gemeentelijke middelen. Laten we er alles aan doen om het nieuwe kabinet met een schone lei te laten beginnen, zodat gemeenten en rijksoverheid gezamenlijk als één overheid hun werk kunnen doen. Gemeenten zijn bezorgd omdat er te veel onzekerheid is over de vraag of hun begrotingen structureel sluitend te krijgen zijn. Tegelijkertijd zijn gemeenten zeer bereid om samen met een nieuw kabinet op te trekken voor de grote opgaven van dit land. Alle discussies over geld hebben onevenredig veel energie gekost. Energie die we beter kunnen aanwenden om een stap naar voren te zetten en om Nederland weer in beweging te krijgen. ●