

EEN FINANCIËEL FUNDAMENT VOOR GROTE OPGAVEN

OVER (ON)ZEKERHEID IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN

2023



2024



2025



2026 ▶



DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

is een onafhankelijk adviesorgaan van de regering en het parlement. De ROB adviseert – gevraagd of op eigen initiatief – over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Extra aandacht gaat uit naar de beginselen van democratie en rechtsstaat.

WETTELIJKE VERANKERING

De ROB is ingesteld bij wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad, 1996, nr. 623). Per 1 juli 2017 is de adviesfunctie van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) overgedragen aan de Raad voor het Openbaar Bestuur. De Rfv was ingesteld bij wet van 21 februari 1997.

De geschiedenis van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gaat terug tot in 1960. Toen werd de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) opgericht. In 1965 werd de Raad voor de Territoriale Decentralisatie (RTD) ingesteld. Beide zijn voorlopers van de huidige Raad voor het Openbaar Bestuur.

WERKWIJZE

Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de beide Kamers der Staten-Generaal afkomstig zijn. De ROB baseert zijn adviezen op bestuurlijke kennis en ervaring, state-of-the-art wetenschappelijke inzichten en kennisname van opinies en inzichten uit de samenleving. Ook via andere activiteiten (lezingen, rondetafelgesprekken, congressen, inleidingen) levert de ROB een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat over het functioneren van het openbaar bestuur en de democratie.

SAMENSTELLING

De Raad bestaat uit een voorzitter en acht leden die worden benoemd bij Koninklijk Besluit. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kan de Raad voor projecten tijdelijke raadsleden aanstellen.

STAF

Een compacte staf ondersteunt de Raad. De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad.

ADRESGEGEVENS

Bezoekadres: Korte Voorhout 7
Postadres: Postbus 20011
2500 EA Den Haag
T 070 426 7540
E info@raadopenbaarbestuur.nl
www.raadopenbaarbestuur.nl
[@Raad_ROB](https://twitter.com/Raad_ROB)

Voorwoord

De zesde Dag van de Financiële Verhoudingen staat in het teken van risico's en financiële onzekerheid voor de decentrale overheden. Het omgaan met financiële onzekerheid hoort bij besturen. Van gemeenten en provincies mag worden verwacht dat ze afwegingen maken tussen kosten en toekomstig nut, en financiële risico's kunnen inschatten en beheersen. Hoe gedegen het bestuur deze afwegingen ook maakt, altijd kunnen tussen begroting en rekening verschillen optreden. De afgelopen jaren is het vaak voorgekomen dat ondanks verwachte tekorten het uiteindelijke resultaat overschotten laat zien. Dat kan een onjuist beeld geven van de financiële positie van decentrale overheden.

Het thema is echter vooral gekozen in het licht van de onzekerheid over de omvang van de algemene uitkering vanaf 2026. Tot nu toe was de zogenaamde trap-op-trap-af systematiek van kracht: als het Rijk meer of minder geld uitgaf dan het jaar ervoor, stegen of daalden de algemene uitkeringen van gemeenten en provincies met dezelfde factor. Het kabinet heeft deze koppeling aan de Rijksuitgaven per 2026 opgezegd, maar er is op dit moment nog geen duidelijkheid over een vervangend mechanisme dat ervoor zorgt dat gemeenten en provincies meedelen in de politiek-bestuurlijk beschikbare financiële ruimte. In het coalitieakkoord gaf het kabinet aan:

‘Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssysteem voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken.’

De onzekerheid over de toekomstige financieringssysteem klemmt des te meer nu decentrale overheden geacht worden de noodzakelijke investeringen te doen met het oog op de transitie-opgaven rondom stikstof, klimaat, energie en de woningbouwopgave. Daarnaast zijn er ook nog de sociale opgaven rond jeugdzorg en het bevorderen van kansengelijkheid. Dit alles vraagt juist om een stevig financieel fundament voor grote opgaven.

Tot de taakopdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) hoort ook het bijdragen aan de wetenschappelijke kennis en discussies over de bestuurlijke en financiële verhoudingen. Daartoe heeft de ROB in 2018 de eerste Dag van de Financiële Verhoudingen georganiseerd. Deze dag heeft de ROB vervolgens elk jaar weer georganiseerd, met als doel het leggen van een verbinding tussen enerzijds bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken en anderzijds de financiële verhoudingen.

In deze bundel treft u een aantal essays aan die vanuit verschillende invalshoeken de onzekerheid en risico's in meerjarig perspectief belichten. De essays dienen in eerste aanleg ter inspiratie voor de zesde Dag van de Financiële Verhoudingen op 20 april 2023 in 's-Hertogenbosch. De Raad hoopt dat deze essays ook bijdragen aan de verdere gedachtenvorming over de toekomstige financiering van decentrale overheden.

Maarten Allers duidt in zijn essay het feit dat gemeenten begrotingen niet goed sluitend krijgen, maar achteraf vaak geld over hebben. Dit komt onder andere door onzekere accessen en een groot aantal incidentele uitkeringen die ook nog eens laat bekend worden gemaakt. De achterliggende oorzaak daarvan bestaat uit de verschillen in de begrotingslogica van decentrale overheden met een baten-lastensysteem en het Rijk met een kasstelsel.

Rein-Aart van Vugt en Katie Zwetsloot bepleiten in hun essay een verandering in de benadering van en het toezicht houden op de financiële huishouding van decentrale overheden. Het onderscheid tussen structureel en incidenteel geld, de verplicht voorgeschreven analyses in de begroting en jaarrekening en de discussies daarover zien zij als een risico voor het realiseren van maatschappelijke doelen. In hun essay roepen ze op om meer te denken in termen van wendbaarheid en weerbaarheid.

Johan de Kruijf wijst op de risico's en onzekerheden in de verdeling van de algemene uitkering. Hij gaat daarnaast in op de gevolgen van een mogelijke uitbreiding van het belastinggebied voor de begroting van met name sociaaleconomisch zwakkere gemeenten. Ten slotte bespreekt hij de mogelijke financiële gevolgen voor gemeenten van demografische ontwikkelingen als vergrijzing en de concentratie van woningbouw in een aantal regio's.

Anton Revenboer stelt in zijn bijdrage dat de financiële kengetallen een momentopname zijn die een verkeerd beeld kunnen geven van de financiële positie van decentrale overheden. Het is belangrijk om op de trends te letten en aandacht te hebben voor achterliggende oorzaken. Regionalisering en een focus op brede welvaart helpen bij het creëren van een bestuurlijk en beheersmatig fundament voor de aanpak van grote opgaven.

Vanuit de staf van de ROB hebben Bart Coster en Bart Leurs een bijdrage geleverd. Bart Coster stelt in zijn beschouwing dat de huidige onzekerheid binnen de financiële verhoudingen decentrale overheden belemmert om de noodzakelijke investeringen te doen en problemen oplevert in de gezamenlijke aanpak van grote opgaven. Niet alleen de nieuwe financieringssystematiek en een mogelijke herziening van het belastinggebied vanaf 2026 speelt daarbij een rol, maar ook het ontbreken van passende spelregels voor de bekostiging van gezamenlijke opgaven, waaronder hoe overheden de risico's met elkaar kunnen delen. Bart Leurs

biedt een historisch overzicht van de wijze waarop de omvang van het gemeentelijke provinciefonds in de loop der tijd is bepaald. Het laat zien hoe de economische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen invloed hebben gehad op de gehanteerde normeringssystematiek. De huidige voorgestelde verandering in de normeringssystematiek blijkt een unicum: een maatschappelijke aanleiding voor de verandering ontbreekt, en er is geen uitgewerkt alternatief.

We zijn de auteurs dankbaar voor hun bijdrage aan deze bundel. De inhoud van de essays komt voor rekening van de auteurs. De opvattingen komen niet noodzakelijkerwijs overeen met de organisatie waarvoor de auteurs werkzaam zijn of met die van de ROB. Naast de auteurs hebben Peter Wilms, Peter Verheij, Jan Verhagen, Jan van der Lei en Gerber van Nijendaal op verschillende onderdelen meegelezen en commentaar gedeeld.

Wij wensen u bij het lezen van de essays veel inspiratie toe voor de gedachtenvorming over hoe we een financieel fundament kunnen creëren op basis waarvan Rijksoverheid en decentrale overheden samen kunnen werken aan de grote opgaven waar Nederland voor staat.



Han Polman
Voorzitter
Raad voor het Openbaar Bestuur



Iris Sluiter
Secretaris-directeur

Inhoud

Voorwoord	3
Een financieel fundament voor grote opgaven <i>Bart Coster</i>	8
Van een collier de misère naar een dun koord De normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds – een historie in vogelvlucht <i>Bart Leurs</i>	28
Onzekere en incidentele rijksuitkeringen maken begroten voor gemeenten lastig <i>Maarten Allers</i>	46
Bezuinigen met goedgevulde reservepotten? Dat kan anders Het failliet van structureel financieel evenwicht? <i>Katie Zwetsloot en Rein-Aart van Vugt</i>	57
Brede welvaart als nieuw kompas voor de lokale beleids- en begrotingscyclus <i>Anton Revenboer</i>	67
Gemeentelijke algemene middelen: risico's en agendapunten <i>Johan de Kruijf</i>	83
<i>Bijlage I</i> Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur	93

Een financieel fundament voor grote opgaven

Bart Coster¹

1 Inleiding

Grote gezamenlijke opgaven

Nederland staat voor grote opgaven: veel woningen bouwen, de stikstof-uitstoot naar beneden brengen en de uitstoot van broeikasgassen fors reduceren, om er maar een paar te noemen. De overheid speelt hierbij een belangrijke rol, waaronder ook de decentrale overheden: waterschappen, provincies en gemeenten. Zij staan voor grote investeringen in bijvoorbeeld grond, warmtenetten en het uitkopen van agrarische bedrijven. Ook drukken deze opgaven hun stempel op de exploitatie, bijvoorbeeld doordat zij hun ambtenarenapparaat hiervoor moeten uitbreiden.

Het belang van zekerheid

Deze opgaven pakken overheden samen aan. Het Klimaatakkoord staat vol met plannen die gemeenten, provincies en waterschappen uitvoeren, vaak in samenwerking met elkaar en met het Rijk. De stikstofproblematiek moet het hoofd geboden worden met maatregelen uit gebiedsprogramma's, waarover provincies de regie hebben. En gemeenten en provincies staan aan de lat om de komende jaren in totaal 900.000 woningen te bouwen. De aanpak van deze opgaven legt een beslag op de beschikbare ruimte en grond, en op de beschikbare middelen – zowel geld als personeel. Overheden moeten de maatregelen dus tegen elkaar afwegen. Dit vereist verregaande samenwerking tussen overheidslagen, en samenwerking kan niet zonder vertrouwen. Voor dit vertrouwen is een fundament vereist: een bepaalde mate van zekerheid, zowel op bestuurlijk als financieel niveau.

Daarnaast vragen deze opgaven om grote investeringen. Met name voor gemeenten en provincies geldt dat voor investeringen meerjarige zekerheid nodig is over de inkomsten. Decentrale overheden investeren namelijk op basis van het systeem van baten en lasten: ze boeken investeringen niet in één keer in, maar schrijven die meerjarig af, normaal gesproken gedurende de levensduur van de investering. Ze gaan daar ook leningen voor aan, die ze aflossen gedurende de levensduur van de investering waarvoor het geld geleend is. Investeringen blijven daardoor lange tijd op de begroting van decentrale overheden drukken.

1 A. (Bart) Coster MA is adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Daarom hebben decentrale overheden zekerheid nodig voor het doen van investeringen. Deze ontbreekt op dit moment, constateert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). Vandaar het thema voor de zesde Dag van de Financiële Verhoudingen: een financieel fundament voor grote opgaven. Voor die meerjarige zekerheid zijn met name gemeenten, maar ook provincies, afhankelijk van voorspelbare geldstromen vanuit het Rijk.

De onzekerheid bij waterschappen en bij het Rijk is van een ander karakter dan die bij provincies en gemeenten, omdat waterschappen en Rijk deze kunnen opvangen met maatregelen waarover zij zelf kunnen beslissen. Waterschappen bekostigen zichzelf met de waterschapsbelastingen, en kunnen deze zelf verhogen als ze niet genoeg opbrengen. Ook het Rijk kan zelf belastingen verhogen of het begrotingstekort laten oplopen, en heeft meer dan decentrale overheden de vrijheid en mogelijkheden om uitgaven naar beneden bij te stellen door beleid te veranderen.

Decentrale overheden ervaren veel onzekerheid en stellen dat deze gevolgen heeft voor hun vermogen om met de grote opgaven aan de slag te gaan. Zo riep de VNG het kabinet indringend op om ‘zekerheid’ te scheppen over de financiële situatie van gemeenten vanaf 2026. Zonder deze zekerheid wilde zij geen afspraken maken over de rol van gemeenten bij de ‘grote maatschappelijke opgaven’.² Ook de provincies vragen om geld en duidelijkheid daarover, om de stikstofcrisis te kunnen aanpakken. Anders kunnen zij geen mensen aantrekken en niet aan de slag met de opgave, stellen zij.³

Leeswijzer

In dit essay duid ik de onzekerheid die decentrale overheden ervaren en beschouw ik welke gevolgen deze onzekerheid heeft voor hun mogelijkheden om te investeren in grote opgaven en voor de samenwerking tussen overheidslagen bij de aanpak van de grote opgaven in het fysieke domein. Hiervoor kijk ik eerst naar de onzekerheid rond de nieuwe financieringssystematiek en het belastinggebied vanaf 2026. Vervolgens kijk ik naar de bekostiging van de grote opgaven, en signaleer dat hierbij een bekostigingsvorm ontbreekt die overheden risico's van gezamenlijke, grote en onbekende projecten eerlijk laat delen. Ten slotte doe ik een voorstel voor een steviger financieel fundament voor de bekostiging van

2 *Pas meewerken aan ambities kabinet ná oplossing financiën*. Den Haag: VNG, 2022. Geraadpleegd op 2 maart 2023, <https://vng.nl/nieuws/pas-meewerken-aan-ambities-kabinet-na-oplossing-financien>.

3 Lukas van der Storm, ‘Provincies worstelen met hun rol in de stikstofcrisis: “Geef ons geld en duidelijkheid”’, *Trouw* (2022), geraadpleegd op 26 februari 2023, <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-economie/provincies-worstelen-met-hun-rol-in-de-stikstofcrisis-geef-ons-geld-en-duidelijkheid-bfe49d03/>.

grote opgaven, op basis waarvan overheden met elkaar aan de slag kunnen om deze opgaven aan te pakken.⁴

2 Het gemeente- en provinciefonds vanaf 2026

2.1 BESCHRIJVING

Goede financiële positie op korte termijn

Zoals gesteld ervaren gemeenten en provincies de nodige financiële onzekerheid. Deze is niet ontstaan door een precaire financiële positie in het heden, en ook niet door slechte vooruitzichten voor de komende paar jaar. Na een lange periode waarin de financiële positie van met name gemeenten steeds slechter werd, ontwikkelt de financiële positie van gemeenten en provincies zich nu positief.

In 2020 en 2021 lieten gemeenten (zeer) positieve rekeningresultaten zien: gezamenlijk hielden ze in die twee jaren respectievelijk 4,6 en 1,8 miljard euro over. Hoewel de overschotten deels verklaard kunnen worden door incidentele factoren⁵ en er grote verschillen zijn tussen gemeenten, concludeert BDO, dat elk jaar de financiële positie van gemeenten evalueert: ‘Geld is op dit moment een minder groot probleem.’⁶ Dat blijkt ook uit het feit dat er op dit moment maar twee gemeenten onder preventief financieel toezicht van de provincies staan,⁷ het laagste aantal in 25 jaar.⁸ De gemiddelde solvabiliteit van gemeenten is redelijk stabiel, en is iets toegenomen tijdens de jaren 2012 tot 2019;⁹ desondanks is de solvabiliteit bij één op de zeven gemeenten nog steeds risicovol.¹⁰ Ten slotte hadden maar 31 gemeenten in 2019, 2020 en 2021 een tekort op de jaarrekening. Daarmee is het aantal gemeenten dat drie jaar achter elkaar een tekort op de jaarrekening heeft het laagste van de afgelopen tien jaar.¹¹

4 Veel dank aan collega-adviseurs Bart Leurs en Gerber van Nijendaal en aan Peter Verheij en Peter Wilms, Raadsleden van de ROB, voor hun opmerkingen en suggesties.

5 *Integraal overzicht financiën gemeenten* (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022).

6 *Resultaten verbeterd, structurele onzekerheid blijft; Maatschappelijke opgaven vragen om helder meerjarenperspectief* (Amsterdam: BDO, 2023).

7 De toon van het verslag over het provinciaal financieel toezicht op gemeenten 2022 is desondanks somber; de toezichthouders stellen dat er sprake is van een ‘stilte voor de storm’ (p. 3). Zie Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bijlage 1. Verslag over het provinciaal financieel toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen 2022, bij Kamerstukken II, 2021/22, 15 juli 2022, 35 925B, nr. 25*.

8 Jan Verhagen, ‘Minder gemeenten onder preventief toezicht’, geraadpleegd op 28 maart 2023, <https://www.liasinfo.nl/article/a10f9fco-5657-4b8b-9307-727480b30310>.

9 Jan Verhagen, ‘Solvabiliteit gemeenten constant 35%’, geraadpleegd op 28 maart 2023, <https://www.liasinfo.nl/article/787175eb-cbd6-4c00-bdc9-d81073033b47>.

10 BDO (2023), p. 8.

11 Jan Verhagen, ‘Nog 31 gemeenten met 3 jaar jaarrekeningtekort’, geraadpleegd op 28 maart 2023, <https://www.liasinfo.nl/article/16622467-1d15-4fbc-ace3-2ec2e2acfc27>.

De financiële positie van provincies is op het moment ook goed. Er staan geen provincies onder preventief toezicht¹², en hun solvabiliteitsratio ligt ten opzichte van gemeenten redelijk hoog. Wel zijn er grote verschillen tussen provincies.¹³

Ook de vooruitzichten op de korte termijn zijn goed. Gemeenten krijgen er in de periode 2022-2025 13 miljard euro bij (exclusief geld voor loon- en prijsstijgingen). Gemeenten en provincies vinden dat dit hun een goede financiële basis biedt voor de periode tot en met 2025.¹⁴

Onzekerheid vanaf 2026 door nieuwe financieringssystematiek

Toch ervaren provincies en gemeenten veel onzekerheid op de lange termijn. De grootste onzekerheid komt voort uit het feit dat het kabinet in het coalitieakkoord heeft aangekondigd om de huidige financieringssystematiek per 2026 af te schaffen en op zoek te gaan naar een nieuwe financieringssystematiek voor dat jaar en verder:

‘Om een stabielere financiering voor de mede-overheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financieringssystematiek voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken.’¹⁵

In aanloop naar de nieuwe financieringssystematiek heeft het kabinet besloten om vanaf 2026 het Gemeentefonds en Provinciefonds niet meer te laten meegroeien met de uitgaven van het Rijk. Dit systeem, sinds 1997 in gebruik, wordt ook wel de trap-op-trap-af-systematiek genoemd. Het betekent dat wanneer het Rijk bijvoorbeeld 5% meer uitgaf dan het jaar ervoor, de algemene uitkering van gemeenten en provincies ook 5% steeg.¹⁶ Daarvan kunnen zij extra uitgaven bekostigen die ontstaan door hogere lonen en prijzen (loon- en prijsontwikkelingen), maar ook de volumegroei: extra uitgaven door een hogere vraag naar

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bijlage 2: *Verslag over het provinciaal financieel toezicht BZK op provincies en gemeenschappelijke regelingen*, bij Kamerstukken II, 2021/22, 15 juli 2022, 35 925B, nr. 25.

¹³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bijlage 3: *Kengetallen over de financiële positie van provincies in de periode 2020-2022*, bij Kamerstukken II, 2021/22, 15 juli 2022, 35 925B, nr. 25.

¹⁴ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer [Contourennota] p. 3*, Kamerstukken II, 2021/22, 11 juli 2022, 35 925, nr. 170.

¹⁵ *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025* (VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 2021), 6.

¹⁶ Zie voor een precieze beschrijving en geschiedenis van deze systematiek de historische beschouwing ‘Van *collier de misère* naar dun koord’ in deze bundel.

publieke voorzieningen, bijvoorbeeld door gestegen standaarden, vergrijzing, verstedelijking en/of een groeiend inwoneraantal.

Bij de plannen voor een nieuwe financieringssysteem betreft het kabinet ook de mogelijkheid voor het uitbreiden van het belastinggebied. Er zijn verschillende opties geïnventariseerd, die voor gemeenten allemaal tenderen naar herinvoering van het gebruikersdeel ozb en invoering van een vorm van ingezetenenbelasting, maar een voorkeur is nog niet uitgesproken.¹⁷ Voor de provincies staan nog verschillende varianten open, wat ook samenhangt met het invoeren van betalen naar gebruik per 2030.¹⁸ Hoeveel een uitbreiding van het belastinggebied gemeenten en provincies extra oplevert, is daarom ook nog onduidelijk.

Ten slotte is er onduidelijkheid over de verdeling van het Gemeentefonds na 2026 en het Provinciefonds vanaf 2024. Naar bijstelling van de verdeling van het Gemeentefonds lopen in de periode 2022-2025 verschillende onderzoeken. Op basis van deze onderzoeken wordt de verdeling van het Gemeentefonds al dan niet bijgesteld. Welke effecten dit zal hebben op de huidige verdeling, is onduidelijk. In 2026 eindigt het ingroeipad van de ingezette herverdeling van het Gemeentefonds. Volgens de bestaande afspraken blijft het herverdelingseffect zonder nadere besluitvorming bevroren. Daarmee blijft het de vraag of de verdeling voldoende tegemoetkomt aan de kostenverschillen die gemeenten als gevolg van hun structuur ondervinden.

Op dit moment denkt men ook na over een herverdeling van het Provinciefonds. Deze zou per 2024 moeten ingaan.¹⁹ Er ligt nog geen voorstel van de fondsbeheerders voor een nieuwe verdeling. De herverdeeleffecten zijn dus nog niet duidelijk.

2.2 DE OMVANG VAN HET TEKORT

De huidige normeringssystematiek is vanaf 2026 dus niet meer van kracht, waardoor er geen mechanisme is waarmee de volumegroei van provincies en gemeenten opgevangen wordt. Duidelijk is dat deze volumegroei zal optreden, door onder andere gestegen standaarden, vergrijzing, verstedelijking en/of een groeiend inwoneraantal.²⁰ Het is onduidelijk hoe groot de financiële gevolgen

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel: Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied* (2020).

¹⁸ Op dit moment zijn de opcenten op de motorrijtuigenbelasting een belangrijke inkomstenbron van provincies. Op dit moment wordt bekeken of deze veranderd moeten worden vanaf 2030, wanneer de motorrijtuigenbelasting niet meer per auto word gegeven, maar per gereden kilometer.

¹⁹ Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerbrief, betreft: Uitstelbrief stand van zaken herijking provinciefonds* (11 januari 2023).

²⁰ Ook de minister van BZK onderschrijft dit: 'Het blijkt, onder andere uit het rapport van mw. Lazerooms, dat de (autonome) uitgaven van gemeenten en provincies jaarlijks met meer toenemen dan enkel de inflatie, onder andere door bevolkingsgroei en vergrijzing.' Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer [Contourennota]. Kamerstukken II, 2021/22, 11 juli 2022, 35 925, nr. 170.*

zijn voor gemeenten en provincies. Er komt een nieuw systeem, belooft het coalitieakkoord, maar in welke mate dit de volumegroei zal opvangen, kan nog niet ingeschat worden.

De financiële gevolgen van het vastzetten van het volumeaccres op de stand van de miljoenennota 2021 (+ 840 miljoen euro voor gemeenten en + 160 miljoen euro voor provincies) zijn lastig in te schatten, want er is geen geëigende methode om de uitgaven van gemeenten en provincies voor komende jaren te schatten.²¹ Daarom heeft de commissie-Lazeroms met scenario's met meer of minder groei van uitgaven gewerkt, waarvan er twee zijn uitgewerkt door het COELO. Uit de doorrekening blijkt dat er alleen geen tekorten ontstaan in het theoretische scenario dat de uitgaven van gemeenten en provincies niet toenemen (behalve door inflatie en hogere lonen). Het is duidelijk dat deze volumegroei wel zal optreden, maar in welke mate is nog onduidelijk. Vanwege deze volumegroei worden er toenemende jaarlijkse tekorten voorspeld, die bij gemeenten (veel) groter zijn dan bij provincies. In 2026 worden de tekorten van gemeenten in deze scenario's op 0,7 tot 3,9 miljard geschat, oplopend tot een tekort van 6,2 miljard in 2028 in het zwartste scenario, of tot een tekort van 2,4 miljard in 2030 in een minder zwart scenario.²² Voor de provincies heeft alleen de commissie-Lazeroms scenario's uitgewerkt, het COELO niet. In de twee scenario's waarin sprake is van volumegroei lopen de tekorten op tot 200 tot 300 miljoen euro (jaarlijks in 2030).²³ Kortom, dat er tekorten ontstaan zonder compensatie voor volumegroei lijkt vast te staan. De omvang van deze tekorten is zeer lastig te schatten.

De tekorten zijn bij de gemeenten zowel in absolute als in relatieve zin groter dan bij de provincies. Voor de gemeenten gaat het om circa 3,5% tot 9,3% van de begroting, afhankelijk van het scenario.²⁴ De provincies hebben veel lagere tekorten maar ook een veel kleinere begroting. De geschatte tekorten beslaan daar tussen de 2 en 3,5% van de begroting.

De gevolgen van de tekorten voor gemeenten en provincies hangen af van de manier waarop zij met deze tekorten omgaan. Grofweg vallen er vier manieren te onderscheiden, die uiteraard ook gecombineerd kunnen worden:

21 Commissie-Lazeroms, *Samenwerkingsvermogen: Samen werken aan maatschappelijke opgaven met financiën in balans* (2022), 15.

22 Commissie-Lazeroms, 24.

23 Commissie-Lazeroms.

24 Waarbij hier alleen de scenario's worden meegenomen waarin wordt uitgegaan van volumegroei, gezien het feit dat overheden het erover eens zijn dat ook vanaf 2026 volumegroei optreedt.

1. **Sparen:** gemeenten en provincies kunnen (een deel van) de tekorten opvangen door het extra accres van de jaren 2022-2025 in te zetten.²⁵ De commissie-Lazeroms en het COELO hebben ook geschat wat het positieve saldo van gemeenten en provincies is in de jaren 2022-2025 op basis van de verwachte inkomsten en uitgaven in verschillende scenario's. In het meest positieve scenario kunnen gemeenten, als zij het saldo van de jaren 2022-2025 opzij zetten, hiermee de tekorten tot en met 2030 opvangen.²⁶ Dit geldt niet voor de minder positieve scenario's. In het meest negatieve scenario komen zij, zelfs als ze al hun saldo opzij zetten, al in 2027 3,8 miljard tekort. Voor provincies geldt ook dat ze in het meest positieve scenario in de jaren 2022-2025 meer kunnen sparen dan de voorspelde tekorten in de jaren 2026-2030.²⁷ In het minder positieve scenario komen zij in 2028 al geld tekort, zelfs als zij hun complete saldo van 2022-2025 opzij zetten. Belangrijk om hierbij op te merken is dat 'gespaard' saldo bij gemeenten en provincies moet worden aangemerkt als incidenteel geld, en daarom volgens de begrotingsregels niet ingezet mag worden voor structurele taken.²⁸ De enige optie die gemeenten hebben om het geld in te zetten voor structurele taken is het op te nemen in een zogenoemde kapitaallastenreserve en daarmee langjarig de kapitaallasten van grote investeringen te betalen. Het is echter wel de vraag hoeveel geïnvesteerd kan worden met deze overschotten.
2. **Inkomsten verhogen:** Gemeenten hebben voor 2023 5,1 miljard euro begroot aan inkomsten uit de ozb. Dit is de eigen vorm van inkomsten die zij het makkelijkst kunnen verhogen om gaten in de begroting te dichten. Als gemeenten de geschatte tekorten willen dichten, moeten zij de ozb verhogen met 47% in het meest positieve scenario met volumegroei, en met 122% in het zwartste scenario. Provincies schatten in 2023 1,8 miljard euro op te halen aan motorrijtuigenbelasting. Om de geschatte tekorten op te vangen moeten zij deze verhogen met 11% in het lichtste scenario met volumegroei en 17% in het zwaarste. Dit zou wel betekenen dat de belastingen die gemeenten heffen fors stijgen, zonder dat er een fundamentele discussie heeft plaatsgevonden over de gewenste omvang van het belastinggebied, de aard van de belastingen (op hui-zenbezit, gelijk verdeeld over inwoners, of andere mogelijkheden) en over de financiële gevolgen ervan voor burgers.

25 Hierop hint de minister van BZK: '[De goede financiële basis tot en met 2025] biedt mogelijk ook ruimte voor gemeenten en provincies om een tijdelijke financiële buffer op te bouwen, die verlichting kan bieden voor het jaar 2026.' Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer [Contourennota]. Kamerstukken II, 2021/22, 11 juli 2022, 35 925, nr. 170, p. 4.*

26 In scenario C is het cumulatieve saldo van gemeenten 13 miljard euro, en bedraagt het cumulatieve tekort van 2026 tot en met 2030 10,6 miljard euro.

27 In scenario C is het cumulatieve saldo van provincies 1,7 miljard euro, en bedraagt het cumulatieve tekort van 2026 tot en met 2030 0,2 miljard euro.

28 Zie het essay van Rein-Aart van Vugt en Katie Zwetsloot in deze bundel.

3. **Uitgaven verlagen:** gemeenten en provincies kunnen ook hun uitgaven verlagen om de tekorten op te vangen. Gezien de grootte van de bedragen moeten zeker gemeenten dan wel flink snijden. In totaal geven gemeenten gezamenlijk ongeveer 71,5 miljard euro uit;²⁹ voor een besparing van 2,4 miljard euro moet er 3,5% bespaard worden, voor een besparing van 6,2 miljard 9,3%. De grootte van een aantal uitgavenposten van gemeenten biedt context:

- Voor het uitvoeren van alle klimaatmaatregelen tot en met 2030 krijgen gemeenten bijna 5,1 miljard euro.³⁰
- Aan verkeer, vervoer en waterstaat gaven gemeenten in 2021 4,1 miljard euro uit.³¹
- Aan sport, cultuur en recreatie gaven gemeenten in 2021 5,4 miljard euro uit.³²
- Aan Wmo en jeugdzorg gaven gemeenten in 2021 in totaal 5,3 miljard euro uit,³³ waarvan 3,3 miljard euro aan algemene voorzieningen inclusief wijkteams,³⁴ 5,6 miljard euro aan individuele voorzieningen voor jeugdzorg en 6,4 miljard euro aan individuele voorzieningen in de zorg voor 18-plus.³⁵

Provincies geven gezamenlijk een kleine 9 miljard euro uit per jaar. Voor een besparing van 200 tot 300 miljoen moet dan ongeveer 2 à 3% bespaard worden. Deze besparing staat gelijk aan het stopzetten van de helft van het beleid binnen het taakveld cultuur en maatschappij of het taakveld milieu, of alle activiteiten binnen het taakveld ruimte. Voor het uitvoeren van de klimaatmaatregelen tot en met 2030 krijgen provincies bijna 200 miljoen euro.

Kortom: om genoeg te bezuinigen om de geschatte tekorten te compenseren, zouden gemeenten en provincies moeten stoppen met grote taken, waarvan het essentieel is dat ze deze wel uitvoeren. Bovendien is deze flexibiliteit er niet: gemeenten kunnen niet zomaar stoppen met jeugdzorg of sport- en cultuurbeleid, en de provincie niet plots met ruimtelijk beleid.

4. **Onder preventief toezicht:** wanneer gemeenten hun uitgaven niet verlagen en/of hun inkomsten niet verhogen, betekent dit dat een meerderheid van de gemeenten onder toezicht komt te staan. Daarmee loopt het systeem

29 Dit verwachten zij uit te geven in 2023. 'Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse', CBS 20 maart 2023, geraadpleegd op 30 maart 2023, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83641NED/table?ts=1678376460256>.

30 Ministerie van Economische zaken en Klimaat, *Brief aan gemeenten en provincies, betreft: Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid*, 25 oktober 2022.

31 'Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse', CBS 20 maart 2023, geraadpleegd op 30 maart 2023, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83641NED/table?ts=1678376460256>.

32 Idem.

33 Idem.

34 Gebaseerd op het taakveld Algemene voorzieningen incl. wijkteams.

35 Gebaseerd op de taakvelden Maatwerkvoorziening (WMO), Maatwerkdienstverlening 18+ en Geëscaleerde Zorg 18+.

vast. Bij provincies zullen bepaalde provincies ook financieel vastlopen als zij deze strategie kiezen.

Gemeenten spreken over 2026 als het ‘ravijnjaar’, terwijl het Rijk veelal stelt dat het wel meevalt met de financiële gevolgen. Het schatten van tekorten hangt af van veel aannames over de groei van uitgaven van gemeenten, en is dus lastig. Maar of er nu sprake is van een ravijn of een greppel, duidelijk is dat er een brug nodig is.

2.3 PROCES

Niet alleen hebben gemeenten en provincies duidelijkheid nodig over hun inkomsten, ook hebben zij behoefte aan duidelijkheid over *wanneer* zij daar duidelijkheid over krijgen. Aanvankelijk leek er haast gemaakt te worden met het ontwikkelen van een nieuwe financieringssystematiek: in april 2022 werd José Lazeroms aangesteld als procesbegeleider, in juli verscheen het rapport *Samenwerkingsvermogen* van de commissie-Lazeroms. Dat vatte samen wat de problemen waren en stelde een proces voor met daarbij ook een indicatie van de planning die nodig zou zijn om zo snel mogelijk helderheid te creëren over de nieuwe financieringssystematiek en een mogelijke vergroting van het belastinggebied. Al met het publiceren van *Samenwerkingsvermogen* schreef mevrouw Lazeroms dat de analyse ‘urgent’ was vanwege het feit dat gemeenten en provincies bij de begroting voor 2023 ook de meerjarenraming voor 2026 moeten opstellen.³⁶ Bij een niet-sluitende begroting voor het komende begrotingsjaar moeten gemeenten en provincies een sluitende meerjarenraming presenteren willen zij niet onder preventief toezicht komen te vallen. Nu zullen, gezien de ruime accessen in de komende jaren, gemeenten en provincies daar wel in slagen; maar de meerjarige onzekerheid legt druk op investeringsbeslissingen. Gemeenten voelen zich namelijk geroepen om toch een sluitende meerjarenbegroting te presenteren en zullen daarom investeringsbeslissingen uitstellen of bezuinigingen ramen, maar de vraag is in hoeverre deze realistisch zullen zijn.³⁷ Ook leiden deze maatregelen tot financiële risico’s.³⁸ De commissie concludeerde dat op korte termijn keuzes gemaakt dienen te worden; voor het belastinggebied al in het najaar van 2022.

Het rapport van de commissie-Lazeroms was de basis voor de Contourennota van de minister van BZK, die ook in juli 2022 verscheen. Daarin schreef de minister dat het kabinet het ‘noodzakelijk [vond] om gemeenten en provincies in september helderheid te geven over de richting van de oplossing voor de financiële situatie in 2026 en de hierbij passende vervolgstappen’.³⁹ Deze helderheid kwam

³⁶ Commissie-Lazeroms, voorwoord.

³⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bijlage 2: *Verslag over het provinciaal financieel toezicht BZK op provincies en gemeenschappelijke regelingen, bij Kamerstukken II, 2021/22, 15 juli 2022, 35 925B, nr. 25, p. 18, p. 34-35, p. 37.*

³⁸ Idem, p. 21.

³⁹ *Contourennota*, p. 3.

niet bij de Miljoenennota. In oktober 2022 stuurde de minister van BZK een brief aan de Kamer waarin ze schreef dat haar streven was om de komende maanden te komen tot ‘uitwerking’ van de financieringssysteematiek en de Kamer hierover in het voorjaar van 2023 te informeren.⁴⁰ Met een aangenomen motie heeft de Tweede Kamer het kabinet opgeroepen om voor de meicirculaire 2023 een uitvoeringsplan met tijdpad naar de Kamer te sturen, waarbij de mogelijkheid van een groter eigen belastinggebied wordt betrokken, en om voldoende duidelijkheid over de inhoud op hoofdlijnen te bieden.⁴¹ In januari 2023 bevestigde de minister haar voornemen om conform deze motie voor de meicirculaire 2023 duidelijkheid te geven op hoofdlijnen over de nieuwe financieringssysteematiek.⁴²

Vanwege de vertraging die nu al heeft plaatsgevonden is het onduidelijk of invoering van een nieuwe financieringssysteematiek in 2026 nog haalbaar is. Voor een nieuw belastinggebied lijkt dit in ieder geval niet meer haalbaar, gezien het voorgestelde tijdpad in de Contourennota. De motie van de leden Van Weyenberg en Van Dijk spreekt over invoering in uiterlijk 2027.⁴³ Dat zou betekenen dat er in 2026 een gat valt; de minister van BZK heeft gesteld dat het ruime accres in de jaren 2022-2025 provincies en gemeenten de ruimte geeft een buffer op te bouwen om het magere jaar 2026 te overbruggen.⁴⁴ Dat zou in principe niet bezwaarlijk zijn, mits het Rijk duidelijkheid biedt voor de inkomsten vanaf 2027 op basis van de nieuwe financieringssysteematiek. Mocht de invoering van de nieuwe financieringssysteematiek met een mogelijke verruiming van het belastinggebied nog langer uitgesteld worden, dan is het onduidelijk wat de gevolgen zullen zijn voor gemeenten en provincies en hoe zij de volumegroei dan moeten opvangen.

2.4 CONCLUSIE

De onduidelijkheid over de te verwachten tekorten, en de onzekerheid over wanneer er duidelijkheid ontstaat, plaatsen gemeenten en provincies in een lastige situatie. Zoals beschreven zijn voor de grote opgaven in het fysiek domein – klimaat, wonen, stikstof – grote investeringen nodig. Deze investeringen blijven lange tijd als kapitaallasten op de begroting van decentrale overheden drukken. De onzekerheid over hun financiële positie op de lange termijn maakt het voor gemeenten en provincies dus lastiger om deze investeringen te doen én een meerjarig sluitende begroting te realiseren.

40 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerbrief* [betreft Vervolg Contourennota en Integraal Overzicht Financiën Gemeenten], *Kamerstukken II*, 2022/23, 7 oktober 2022, 36 200B, nr. 10.

41 *Kamerstukken II*, 2022/23, 7 oktober 2022, 36 200, nr. 89. [Motie van de leden Van Weyenberg en Inge van Dijk over een uitvoeringsplan voor de nieuwe financieringssysteematiek voor decentrale overheden.

42 *Kamerstukken II*, 2022/23, 16 januari 2023, 36200-B, nr. 15, 7). [Verslag van een schriftelijk overleg inzake vervolg Contourennota en Integraal Overzicht Financiën Gemeenten.]

43 Ibid.

44 *Contourennota*, p. 3

3 Bekostiging grote opgaven

Het investeren in grote opgaven en de samenwerking tussen overheden aan gezamenlijke opgaven worden niet alleen bemoeilijkt door het ontbreken van meerjarige financiële zekerheid. Een ander probleem is het ontbreken van een uitkeringsvorm waarmee overheden risico's delen en gezamenlijk sturen op het aanpakken van de opgave: het Rijk op het doel, de decentrale overheden op de manier waarop. Om dit te laten zien wordt hieronder eerst ingegaan op de manier waarop de grote opgaven nu bekostigd worden, en wat de plannen voor de bekostiging zijn.

3.1 BESCHRIJVING VAN DE HUIDIGE EN GEPLANEDE BEKOSTIGING

Voor de klimaat- en energietransitie is inmiddels duidelijkheid ontstaan over de bekostiging van de apparaatskosten; dat zijn alle personele en bijbehorende materiële kosten die gemeenten en provincies moeten maken voor het uitvoeren van de plannen uit het Klimaatakkoord. Over de investeringskosten die daarbij komen kijken is nog geen duidelijkheid; dit is onderwerp van onderzoek, waarover de koepels en het Rijk hebben afgesproken dat het begin 2024 afgerond moet zijn.⁴⁵ Het geld dat gemeenten en provincies in 2023 krijgen, blijft het minimumbedrag dat zij tot en met 2030 krijgen; daarnaast wordt wellicht vanaf 2024 een deel van het geld uitgekeerd als bekostiging voor specifieke plannen. Het geld wordt uitgekeerd via een specifieke uitkering waarover slechts globaal verantwoording hoeft te worden afgelegd (ook wel een brede doeluitkering genoemd).⁴⁶

Voor stikstof en wonen zijn de gelden waarop provincies en gemeenten aanspraak kunnen maken nog onzekerder. Voor stikstof is er een grote pot geld in de maak: het 'transitiefonds landelijk gebied en natuur' van 24,3 miljard euro (volgens de huidige plannen). Daarvan is voor 2023 en 2024 een half miljard naar voren gehaald, zodat provincies alvast aan de slag kunnen met enkele plannen.⁴⁷ Dit fonds is niet alleen bedoeld voor het reduceren van de stikstofuitstoot; ook de klimaatopgave voor landbouw en landgebruik (veenweide, landbouwbodems, bomen, bossen en natuur), natuurherstel- en verbetering, het verbeteren van de waterkwaliteit en het verduurzamen van de landbouw zullen eruit bekostigd worden.⁴⁸

45 'Bestuurlijke afspraken klimaat en energie', VNG 1 juni 2022, geraadpleegd op 26 februari 2023, <https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/08-bestuurlijke-afspraken-klimaat-en-energie-bijlage-1-samenvatting.pdf>.

46 Minister voor Klimaat en Energie, *Brief aan gemeenten en provincies, betreft: Uitvoeringsmiddelen klimaat- en energiebeleid*, 25 oktober 2022.

47 'Kabinet wil stikstofprobleem aanpakken door honderden miljoenen naar voren te schuiven', NOS Nieuws 15 juli 2022, geraadpleegd op 23 februari 2023, <https://nos.nl/artikel/2436841-kabinet-wil-stikstofprobleem-aanpakken-door-honderden-miljoenen-naar-voren-te-schuiven>.

48 Minister voor Natuur en Stikstof, *Memorie van Toelichting, betreft: Tijdelijke regels over de instelling van een begrotingsfonds voor het landelijk gebied en de natuur (Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur)*, Kamerstukken II, 2022/23, 36 277, nr. 3.

Een groot deel van het fonds is bestemd voor provincies. Al het geld dat zij ontvangen, krijgen zij op basis van de gebiedsprogramma's die zij indienen bij het ministerie van LNV. Geld uit het fonds kan ook gaan naar waterschappen en gemeenten, voor zover zij plannen uitvoeren uit de gebiedsprogramma's. Het geld zal uitgekeerd worden via een specifieke uitkering.⁴⁹

Voor het bekostigen van de woningbouwopgave kunnen gemeenten sinds 2020 aanspraak maken op de Woningbouwimpuls en sinds 2021 op het Volkshuisvestingsfonds. In totaal is er met de Woningbouwimpuls al ruim 2 miljard euro beschikbaar gesteld⁵⁰, en met het Volkshuisvestingsfonds 450 miljoen euro.⁵¹ De komende drie jaar zullen de regelingen deels gevoed worden met uitnames van in totaal 250 miljoen euro per jaar uit het Gemeentefonds.⁵²

Gemeenten kunnen alleen aanspraak maken op het geld door een aanvraag in te dienen, die wordt beoordeeld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Het geld wordt uitgekeerd via een specifieke uitkering. Voor de Woningbouwimpuls geldt dat gemeenten minimaal 50% van het tekort op het project moeten cofinancieren.⁵³

3.2 DUIDING

Voor het bekostigen van de drie grote opgaven in het fysiek domein maakt het Rijk dus alleen gebruik van specifieke uitkeringen. Een groot deel hiervan zal worden uitgekeerd via wat we hier 'planbekostiging' noemen: een specifieke uitkering die het Rijk aan decentrale overheden verstrekt voor plannen die het vooraf heeft goedgekeurd.

Planbekostiging zorgt ervoor dat het Rijk in meer of mindere mate stuurt op de plannen van decentrale overheden. Op welk detailniveau deze sturing plaatsvindt, hangt af van hoe precies de plannen moeten zijn en op welk detailniveau het Rijk criteria stelt. Het Rijk stuurt bij planbekostiging in elk geval niet alleen op het doel, maar ook op de middelen. Dat het Rijk stuurt op het doel, is bij de grote opgaven logisch: het heeft nationale doelstellingen gesteld die behaald moeten worden door een optelsom van (onder andere) inspanningen van decentrale overheden. In het geval van stikstof en klimaat geldt dat deze nationale doelstellingen verbonden zijn aan Europese regelgeving waaraan Nederland moet voldoen.

49 Ibidem.

50 Regeling Woningbouwimpuls, art. 3, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0043557&artikel=3&z=2022-07-09&g=2022-07-09>.

51 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, *Volkshuisvestingsfonds (VHF)*, 26 februari 2021, geraadpleegd op 26 februari 2023, <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/volkshuisvestingsfonds-vhf>.

52 'Meer geld voor gemeenten in de komende jaren: Meircirculaire basis voor de komende meerjarenbegroting', BMC 7 juni 2022, geraadpleegd op 10 februari 2023, <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bmc/meer-geld-voor-gemeenten-de-komende-jaren>.

53 Regeling Woningbouwimpuls, art. 1 en 2, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0043540&z=2020-07-18&g=2020-07-18>.

Dat het Rijk stuurt op de middelen, en niet alleen op het doel, is echter over het algemeen onwenselijk. Ruimte voor decentrale afwegingen maakt het ten eerste mogelijk dat de plannen toegesneden zijn op de lokale situatie. Dat zorgt niet alleen voor draagvlak bij inwoners, bedrijven en organisaties maar ook voor plannen die waarschijnlijk effectiever en efficiënter zijn. Ten tweede dragen deze plannen bij aan *commitment* van decentrale overheden aan het nationale doel.⁵⁴

Bij de bekostiging van deze grote opgaven moet dus het juiste midden gevonden worden tussen regie van het Rijk op het overkoepelende doel en ruimte voor decentrale overheden om op decentraal niveau afwegingen te maken over de middelen. Bij de bekostiging van de uitvoeringslasten van het Klimaatakkoord wordt deze balans deels al goed gevonden door gebruik te maken van een specifieke uitkering waarbij slechts globale eisen worden gesteld aan de besteding ervan (ook wel een 'brede doeluitkering' genoemd). Bij de planfinanciering die bij de klimaatopgave en de stikstofopgave misschien zal worden ingezet en bij de woningbouwopgave al wordt ingezet, is de verleiding voor het Rijk groot om nauwer te sturen op de besteding van de middelen en de plannen die voor het doel worden ingezet. Alleen globale criteria voor de ingediende plannen geven voldoende ruimte voor een decentrale afweging die maakt dat de plannen zijn toegesneden op de lokale situatie, op draagvlak kunnen rekenen en *commitment* creëren bij decentrale overheden en andere lokale partijen.

Wat ook ontbreekt bij de bekostiging van grote opgaven is een manier om risico's eerlijk te verdelen over de verantwoordelijke overheden. Specifiek gaat het hierbij om het risico dat een opgave meer kost dan verwacht. Bij specifieke uitkeringen ligt het risico dat een opgave meer kost dan verwacht normaal gesproken geheel bij het Rijk.⁵⁵ Dit kan voor het Rijk een reden zijn om nauwer te sturen op de middelen die decentrale overheden inzetten om het doel te bereiken.⁵⁶

Kortom: de grote opgaven dienen bekostigd te worden op zo'n manier dat het Rijk kan sturen op het te behalen doel, maar decentrale overheden een afweging kunnen maken over de inzet van de middelen, waarbij zij samen de financiële risico's dragen. Ruimte voor het maken van decentrale afwegingen is er alleen als de specifieke uitkering globale bestedingseisen kent, of in het geval van planfinanciering alleen globale criteria worden gesteld aan de plannen die decentrale

54 *Van Parijs naar praktijk: bekostiging en besturing van de decentrale uitvoering van het Klimaatakkoord* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021). Zie met name p. 34.

55 Bij één specifieke uitkering wordt het financiële risico wel gedragen door decentrale overheden, namelijk bij de gebundelde uitkering in het kader van de Participatiewet (ook wel de BUIG genoemd).

56 Bij vrij besteedbare uitkeringen draaien decentrale overheden geheel op voor dit risico. Zij betalen de opgave dan namelijk vanuit de algemene middelen. De opgave kan dan als een koekoeksjong andere taken met meer beleidsvrijheid verdringen. Zie ook *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

overheden indienen. Maar: zeker bij planfinanciering is er snel de verleiding voor het Rijk om nauwer te sturen op de plannen van decentrale overheden.

4 Een nieuw fundament

4.1 EEN FUNDAMENT VOOR 2026 EN VERDER

De bekostiging van autonome taken is voor gemeenten en provincies het fundament, en daarover bestaat nu grote onzekerheid. Dit geldt zowel voor de uitkeringen uit het Gemeente- en Provinciefonds als voor het decentrale belastinggebied. Zoals eerder beschreven zijn voor het decentrale belastinggebied al vele opties geïnventariseerd; wat dat betreft is het vooral wachten op besluitvorming. Daarom zal in het vervolg van dit essay niet inhoudelijk worden ingegaan op opties voor een nieuw belastinggebied. Uiteraard is dit wel van grote invloed op de bekostiging van autonome taken van provincies en gemeenten.

Proces

Decentrale overheden hebben grote behoefte aan duidelijkheid en zekerheid, zodat zij hun meerjarenraming daarop kunnen inrichten en investeringen kunnen doen die meerjarig terugkomen op de begroting. Er dient zo snel mogelijk duidelijkheid te komen over de plannen voor een nieuwe financieringssysteem en het belastinggebied, en de financiële gevolgen daarvan voor gemeenten en provincies.

De onzekerheid die nu heerst, is mede ontstaan doordat in het coalitieakkoord van Rutte-IV is aangekondigd de bestaande normeringsafspraken stop te zetten. Dit leidt tot grote wijzigingen in het financiële vooruitzicht van gemeenten en provincies en dus in de manier waarop zij hun taken uitoefenen. Dat raakt aan de eis van artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet: het Rijk moet bij beleidsvoornemens met gevolgen voor de taakuitoefening van gemeenten en provincies aangeven wat de financiële gevolgen zijn en hoe zij deze kunnen opvangen.⁵⁷ Normaal gesproken wordt artikel 2 slechts ‘ingezet’ wanneer decentrale overheden extra taken krijgen, of wanneer hun belastingcapaciteit wordt geraakt door beleidsvoornemens van het Rijk. Het stopzetten van de normeringsafpraak is echter net zo goed een beleidsvoornemen van het Rijk met grote financiële gevolgen voor gemeenten en provincies en de manier waarop zij hun taken uitoefenen. Het artikel is bedoeld om te voorkomen dat het Rijk zonder uitleg en verantwoording taken ‘afschuift’ op decentrale overheden. Deze verantwoording is net zo goed nodig bij een beleidsvoornemen als bij het stopzetten van de normeringsafpraak, zodat decentrale overheden weten hoe zij geacht worden de verwachte tekorten

57 Financiële-verhoudingswet, art. 2, <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0008290&hoofd-stuk=1&artikel=2&z=2018-03-22&g=2018-03-22>.

op te vangen. Tot nu toe heeft het Rijk nog niet aan de vereisten van dat artikel voldaan; het ontbreekt nog aan een alternatieve bekostigingssystematiek.

Een manier waarop de onzekerheid ook nu nog kan worden teruggedrongen, is de afspraak maken dat zolang er nog geen alternatief is, het oude systeem geldt. Dit is ook conform de systematiek die het Rijk normaal gesproken hanteert bij de meerjarenbegroting van het Rijk: alle ramingen van de begroting gaan uit van ongewijzigd beleid, tenzij er een genomen besluit aan ten grondslag ligt. Dat er sprake is van volumegroei, heeft het kabinet beaamd. Het Rijk dient aan te geven hoe gemeenten en provincies deze volumegroei kunnen opvangen ondanks de opgezegde normeringsafpraak.

Een nieuwe normeringssystematiek?

De belangrijkste uitgangspunten voor een systematiek die de hoogte van de algemene uitkering bepaalt zijn evenredigheid en stabiliteit, waartussen een balans moet worden gevonden.⁵⁸ Evenredigheid betekent dat medeoverheden meedelen in de maatschappelijk beschikbare financiële ruimte.⁵⁹ Dit uitgangspunt is belangrijk gezien de gelijkwaardigheid van gemeenten, provincies en rijk als overheden. Stabiliteit is ook belangrijk: gemeenten en provincies moeten kunnen bouwen op hun inkomsten. Als deze sterk schommelen, is het voor hen lastig om hier beleid op te voeren.

Deze twee eisen bieden eigenlijk geen aanleiding om op zoek te gaan naar een nieuwe normeringssystematiek. De trap-op-trap-af-systematiek geeft uitdrukking aan evenredigheid: omvangrijkere uitgaven door het Rijk leiden tot meer bestedingsruimte voor decentrale overheden. Er waren lange tijd problemen met de stabiliteit van de normering, maar deze konden gemakkelijk ondervangen worden. De instabiliteit bestond erin dat het bedrag dat gemeenten en provincies extra kregen (het 'accres') gedurende het jaar nog bijgesteld kon worden, soms nog in december. Dit kwam doordat het Rijk toch meer of minder uitgegeven bleek te hebben. Decentrale overheden begrootten vaak dicht op de financiële ruimte die zij hadden, waardoor bij elke toename van het accres de uitgaven groter werden en ze bij elke afname moesten bezuinigen. Dit was onhandig en leidde tot irritatie, maar niet tot fundamentele problemen bij het bekostigen van opgaven. De oplossing voor deze onzekerheid was relatief eenvoudig. In lijn met het advies van de ROB⁶⁰ stelde het kabinet aan de VNG en het IPO voor om het volumedeel van het accres voor 2022-2025 vast te zetten;⁶¹ de VNG maakte gebruik van dit voorstel, het IPO niet. Dat betekent dat gemeenten minder bud-

58 Deze balans kan op meerdere manieren worden ingevuld. Zie de historische beschouwing 'Van *collier de misère* naar dun koord' in deze bundel.

59 Commissie-Lazeroms, p. 9.

60 *Brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, betreft: Briefadvies toepassing normeringssystematiek* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

61 Ex ante vastgesteld, dus zonder nacalculatie.

gettaire schommelingen zullen ervaren en nu al weten wat het volumeaccres is voor de komende jaren. De loon- en prijsontwikkelingen worden vergoed op basis van de jaarlijkse voorjaarsraming uit het Centraal Economisch Plan (CEP) van het Centraal Planbureau. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord aangegeven dat met name vanwege de volgens hen ontbrekende stabiliteit een nieuwe normeringssystematiek nodig zou zijn.⁶² Maar de huidige systematiek, met het meerjarig vastzetten van het accres, is dus al zeer stabiel.

Een andere instabiliteit, die eigenlijk in elk systeem van bekostiging zit, is dat de uitkomst onderdeel wordt van een bestuurlijk gesprek en soms zelfs van bestuurlijke onderhandelingen. Het meest recente voorbeeld is de uitname van de woningbouw gelden, de uitzondering van het klimaat- en transitiefonds en het stikstofonds van de accresrelevante uitgaven. Zoals uit de historische beschouwing van de hand van Bart Leurs in deze bundel blijkt, ligt dit niet per se aan de trap-op-trap-af-systematiek: elk systeem om de omvang van de algemene uitkering te bepalen is onderhevig aan bestuurlijke discussie. Nooit zal een systeem volledig kunnen aansluiten bij de bestuurlijke wensen. Het gaat altijd om een uitruil tussen stabiliteit en evenredigheid, de interpretatie van deze begrippen en de bestuurlijke houding ten opzichte van de uitkomsten van de systematiek. Wel kan het systeem een grondslag bieden voor het bestuurlijke gesprek. Het huidige systeem lijkt deze grondslag aardig te bieden.

Koppeling van het accres aan de accresrelevante uitgaven van de overheid, inclusief uitgaven aan zorg en het sociaal stelsel, doet dus recht aan de uitgangspunten stabiliteit en evenredigheid. Er lijkt in principe dus geen aanleiding te zijn om voor wat betreft de bekostiging van de autonome taken hiervan af te wijken.

Als toch een alternatief politiek-bestuurlijk wenselijk zou zijn, kan ervoor gekozen worden de groei van het Gemeente- en Provinciefonds te baseren op de meerjarig gemiddelde groei van het bruto binnenlands product (bbp). Daarmee profiteren gemeenten en provincies van de welvaartsgroei (evenredigheid). Als de groei op basis van het bbp van voorliggende jaren wordt vastgesteld, weten gemeenten en provincies ook waar ze aan toe zijn (stabiliteit). Een nadeel ontstaat als de uitgaven van het Rijk harder of minder hard groeien dan het bbp. Dit zou ervoor zorgen dat gemeenten en provincies respectievelijk minder of meer kunnen uitgeven dan het Rijk en dat hun uitgaven in die zin dus niet evenredig zijn (maar nog steeds wel evenredig meedelen in de welvaartsgroei).

Gebruik het Gemeentefonds niet meer als duizenddingendoekje

Wel moet er kritisch gekeken worden naar welke taken uit de algemene uitkering bekostigd worden. Een van de problemen met het Gemeentefonds is dat daar op dit moment veel medebewindstaken uit bekostigd worden: het is een duizend-

62 VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021).

dingendoekje geworden.⁶³ Dit zorgt ervoor dat wanneer deze medebewindstaken meer kosten dan oorspronkelijk bedacht, gemeenten en provincies moeten bezuinigen op autonome taken en/of de belastingen moeten verhogen.

In het advies *Rust-Reinheid-Regelmaat* heeft de ROB voorgesteld medebewindstaken daarom niet meer te bekostigen uit het Gemeente- en Provinciefonds, maar uit een nieuw te vormen medebewindsuitkering. De commissie-Lazeroms lijkt hierop te duiden als zij spreekt over de ‘fundamentele keus om eventueel af te stappen van de vrije besteedbaarheid en integrale afspraken over normering en verschillende taken in het gemeente- en Provinciefonds op verschillende manieren te bekostigen, indexeren en monitoren’.⁶⁴

4.2 BEKOSTIGING GROTE OPGAVEN

Eerder zagen we dat er bij de bekostiging van grote opgaven een goed midden gevonden moet worden tussen sturing vanuit het Rijk op de te behalen doelen (minder uitstoot van broeikasgassen, minder stikstofdepositie en meer woningen) en ruimte op decentraal niveau om afwegingen te maken over de manier waarop deze doelen behaald worden. Dit midden wordt gevonden wanneer er bij een specifieke uitkering gekozen wordt voor globale verantwoording over de besteding van het geld. Wanneer er sprake is van planbekostiging, wordt dit midden gevonden als er slechts globale eisen gesteld worden aan de plannen, en het Rijk dus niet te veel op de stoel gaat zitten van gemeenten en provincies. Bij de bekostiging van het Klimaatakkoord gebeurt dit al: centraal staat dat de middelen worden gebruikt voor de uitvoering van het energie- en klimaatbeleid.⁶⁵ Het Rijk zou specifieke uitkeringen vaker moeten inzetten als een dergelijke ‘brede doeluitkering’.

Daarnaast zouden Rijk en decentrale overheden afspraken moeten maken over hoe zij financiële risico's onder elkaar verdelen als het budget niet toereikend is voor de opgave. Het is belangrijk dat Rijk en decentrale overheden een principeafpraak maken over het delen van financiële risico's, waarbij de mate van risicodeling gekoppeld is aan de mogelijkheden van decentrale overheden om te sturen op hun kosten. Deze principeafpraak zou moeten leiden tot het opnemen van concrete afspraken over risicodeling tussen overheden bij uitkeringen voor grote opgaven.

63 *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

64 Commissie-Lazeroms, p. 9.

65 ‘Bestuurlijke afspraken klimaat en energie’, VNG, 1 juni 2022, geraadpleegd op 26 februari 2023, <https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/o8-bestuurlijke-afspraken-klimaat-en-energiebijlage-1-samenvatting.pdf>.

De vangnetregeling van de BUIG-systematiek kan inspiratie bieden voor een dergelijke afspraak.⁶⁶ Als gemeenten over hun budget heen gaan, moeten zij de eerste 5% uit eigen zak betalen. Voor een grotere overschrijding kunnen zij beroep doen op een vangnet dat door de gemeenten gezamenlijk bekostigd wordt. Bij de grote opgaven in het fysiek domein ligt het voor de hand ook het Rijk te laten bijdragen aan dit vangnet. Dat stimuleert het Rijk om een afdoende budget beschikbaar te stellen voor de opgave.

Een brede doeluitkering waarbij afspraken zijn gemaakt over hoe overheden financiële risico's onder elkaar verdelen, is al mogelijk binnen de huidige financiële verhoudingen. Het is aan het Rijk en decentrale overheden om hier vaker gebruik van te maken, zodat zij op basis van een dergelijke uitkering in vertrouwen met elkaar kunnen samenwerken aan de grote gemeenschappelijke opgaven waar zij voor staan.

Een mogelijkheid die te overwegen is, is om de grote investeringen in bijvoorbeeld grond, warmtenetten en het uitkopen van agrarische bedrijven direct via de grote fondsen te laten lopen. Dit zou betekenen dat deze grote investeringen niet langdurig op de begroting van decentrale overheden drukken, maar in één keer bekostigd worden vanuit de fondsen die het Rijk ervoor heeft ingesteld. Dit is geen totaaloplossing voor alle grote opgaven, want het vergroten van het ambtenarenapparaat en andere uitvoeringskosten kunnen niet op een dergelijke wijze bekostigd worden; maar de grootschalige investeringen wellicht wel.⁶⁷

Een bekostigingsvorm voor opgaven die de inzet van meerdere overheidslagen vergen, is binnen de huidige financiële verhoudingen niet direct voorhanden, omdat die zijn ingericht op eigenstandige, integrale afwegingen door één overheidslaag. Een optie is om voor gezamenlijke opgaven gezamenlijke beheerde fondsen in te stellen, naar analogie van het Hoogwaterbeschermingsprogramma.

66 De BUIG is een gebundelde uitkering in het kader van de Participatiewet, waarvan het grootste gedeelte bedoeld is voor het betalen van bijstandsuitkeringen.

67 Discussiepunt hierbij is dat investeringen bekostigen via het stelsel van baten en lasten als voordeel heeft dat de lasten worden uitgesmeerd over de looptijd waarin men profijt heeft van de investering. Daarom is bekostiging van investeringen via een stelsel van baten en lasten in principe te kiezen boven bekostiging via een kasstelsel. In het geval van de opgaven in het fysiek domein is het echter de vraag of dat voordeel van toepassing is. Je zou kunnen beargumenteren dat de investeringen in het fysiek domein eerder correcties zijn op onvoldoende investeringen in het verleden; het profijt van een gezondere leefomgeving en betere natuur beperkt zich niet tot de levensduur van de investeringen. Bovendien is het de vraag of een van de grote investeringen, namelijk het uitkopen van agrarische bedrijven, überhaupt als investering kan worden aangemerkt onder het baten- en lastenstelsel. Bij warmtenetten hoort een aansluittarief dat kostendekkend kan zijn.

Hieraan dragen diverse overheden bij, waarbij ze afspraken maken over de beoogde doelen en over risicodeling.⁶⁸ Dit als financiële vertaling van het uitgangspunt om als *één overheid* op te treden.⁶⁹ Overheden zouden daarvoor een deel van het accres dat uitstijgt boven de volumegroei en de inflatie kunnen aanwenden.⁷⁰

5 Slotbeschouwing

De huidige onzekerheid binnen de financiële verhoudingen belemmert het vermogen van decentrale overheden om investeringen te doen. Deze meerjarige financiële onzekerheid wordt vooral veroorzaakt door de onduidelijkheid over een nieuwe financieringssysteem en een mogelijke herziening van het belastinggebied vanaf 2026. Daarnaast ontbreekt het aan een fundament voor vertrouwen. Dit fundament bestaat niet alleen uit (duidelijkheid over het) geld, maar ook uit een uitkeringsvorm met passende spelregels voor de bekostiging van gezamenlijke opgaven, waaronder hoe overheden de risico's met elkaar kunnen delen.

Met bovenstaande suggesties heb ik gepoogd een aanzet te doen voor het verstevigen van het fundament onder de financiële verhouding tussen Rijk, provincies en gemeenten. Zodat zij gezamenlijk werk kunnen maken van de belangrijke opgaven waar Nederland op dit moment voor staat.

68 *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

69 Code Interbestuurlijke Verhoudingen (2023).

70 Dit is in zekere zin vergelijkbaar met de afzondering van de middelen uit het Gemeentefonds voor het Volkshuisvestingsfonds en de Woningbouwimpuls. Het grote verschil is dat in dat geval de uitname geen onderdeel is van een interbestuurlijke afspraak maar een eenzijdige actie van het Rijk, en de zeggenschap over het uitgenomen geld berust bij het Rijk, en niet bij de gezamenlijke overheden.

Van een collier de misère naar een dun koord

De normeringssystematiek Gemeente- en Provinciefonds – een historie in vogelvlucht

Bart Leurs¹

1 **Aanleiding en vraagstelling: het Rijk schaft per 2026 de normeringssystematiek af**

In het inleidende essay ‘Een fundament voor vertrouwen’ zijn de oorzaken van de financiële onzekerheden voor gemeenten en provincies geanalyseerd. Eén daarvan is dat het Rijk per 2026 de reeds lang bestaande normeringssystematiek van het Gemeente- en Provinciefonds afschaft. Concreet kent het Rijk per 2026 alleen nog loon- en prijsbijstellingen toe, maar geen correctie meer voor de groei van bijvoorbeeld het aantal inwoners en woningen.

Het Gemeentefonds en het Provinciefonds hebben meerdere functies: het verevenen van verschillen in kosten en belastingcapaciteit, zorgen dat gemeenten en provincies voldoende budget hebben om eigen taken uit te voeren, maar ook om taken te bekostigen die ze in medebewind van het Rijk hebben gekregen. Deze fondsen zijn een belangrijke inkomstenbron: ruim de helft van de gemeentelijke inkomsten komt uit het Gemeentefonds,² provincies krijgen ongeveer een derde van hun inkomsten uit het Provinciefonds.³ De afschaffing van de normeringssystematiek heeft dus een groot effect op hun inkomsten.

In de geschiedenis van de financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten respectievelijk provincies bestaat de normeringssystematiek al heel lang. Dit roept de vraag op of er eerdere majeure ingrepen van dergelijke omvang zijn geweest in die geschiedenis, en wat de aanleiding daarvoor was.

Vraagstelling: Welke veranderingen heeft de normeringssystematiek ondergaan in de geschiedenis van het Gemeente- en Provinciefonds? Wat waren de aanleidingen daarvoor? Hoe past het schrappen van de systematiek per 2026 daarin?

¹ Dr. B.W.A. (Bart) Leurs is senior-adviseur bij de Raad voor het Openbaar Bestuur.

² 53% in 2022, volgens de Rijksbegroting Gemeentefonds (2023), *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 200 B, nr. 2.

³ 33% in 2022, volgens de Rijksbegroting Provinciefonds (2023), *Kamerstukken II*, 2022/23, 36 200 C, nr. 2.

2 Kernboodschap: deze ingreep is een unicum door het ontbreken van een maatschappelijke aanleiding en een uitgewerkt alternatief

In de historische schets in paragraaf 3 zullen we zien dat ingrepen in de omvang en normering van de fondsen altijd ingegeven waren door maatschappelijke aanleidingen en door politiek-bestuurlijke motieven die daaruit voortvloeiden. Deze ingreep kent echter geen duidelijke maatschappelijke aanleiding.

Verder is de beheersing van financiële onzekerheid van gemeenten en provincies altijd een belangrijk motief geweest voor veranderingen van de systematiek, en lag er altijd een uitgewerkt alternatief. Maar bij deze ingreep is dat alternatief er nog niet, ruim een jaar na aankondiging. Daardoor kan dit juist leiden tot het tegenovergestelde van financiële beheersbaarheid, zoals benoemd door het inleidende essay in deze bundel en door de commissie-Lazeroms.⁴ Hiermee zullen de financiële verhoudingen gaan balanceren op een dun koord.

Deze boodschap onderbouwen we met de volgende rode draden, die in het historisch overzicht in paragraaf 3 verder uitgewerkt zullen worden.

2.1 DOOR MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEK-BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN ZIJN GEMEENTEN EN PROVINCIES IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN AFHANKELIJKER GEWORDEN VAN HET RIJK

Tot ver in de negentiende eeuw waren gemeenten financieel zelfstandig in absolute zin; de kosten voor hun taken dekten ze uit eigen belastingen.⁵ Dit leidde echter tot grote verschillen tussen gemeenten, zowel in belastingdruk als voorzieningenniveau. Dit werd maatschappelijk en politiek steeds onwenselijker gevonden, waardoor het Rijk ingreep door het eigen belastinggebied van de gemeenten sterk te verkleinen; in plaats daarvan kwam er een Gemeentefonds. Dat werd in de begintijd nog sterk als substituut voor dat belastinggebied gezien, en dus als geld dat ‘van gemeenten’ was. In de loop van de twintigste eeuw verdween dat idee steeds meer naar de achtergrond, zoals we zullen zien. Het idee van financiële zelfstandigheid voor gemeenten en provincies evolueerde naar het hebben van voldoende budget om hun eigen taken te kunnen bekostigen en om hun eigen afwegingen te kunnen maken.

De rol van het Rijk in de financiële verhoudingen werd gaandeweg groter. Het fonds werd ingesteld om de grootste verschillen in inkomsten en kosten tussen gemeenten te verevenen, maar het werd ook steeds meer een bekostigings-

⁴ Commissie-Lazeroms, *Samenwerkingsvermogen – Samen werken aan maatschappelijke opgaven met financiën in balans*, Kamerstukken II, 2022/23, 35 925 VII nr. 170, bijlage, <https://zoek.officiëlebe-kendmakingen.nl/blg-1040757>.

⁵ Voor provincies lag dit anders, zoals we zullen zien.

instrument voor rijksbeleid. Gemeenten en provincies werden afhankelijker van het Rijk, maar in ruil daarvoor ving het Rijk de financiële gevolgen van crises en de conjunctuur voor een deel op. Het Rijk int meer dan 90% van alle geheven belastingen.⁶

2.2 TOT NU TOE ZIJN VERANDERINGEN IN DE FINANCIËLE VERHOUDINGEN ALTIJD GEMOTIVEERD GEWEEST DOOR MAATSCHAPPELIJKE EN POLITIEK-BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN

Veranderingen in de financiële verhoudingen, en ook de manier waarop de fondsen werden geïndexeerd, werden altijd ingegeven door maatschappelijke veranderingen. In 1865 werd het eigen belastinggebied van gemeenten sterk ingeperkt om handelsbelemmeringen weg te nemen. Eind negentiende eeuw werd de toename van rijksuitkeringen aan gemeenten ingegeven door een opkomende staat die een minimumniveau wilde garanderen. In 1929 werd het Gemeentefonds ingesteld om verschillen in kosten en in inkomsten tussen gemeenten te verkleinen. Want door een toenemende mobiliteit werden verschillen tussen gemeenten steeds groter, maar ook steeds minder geaccepteerd. De welvaartsgroei en opbouw van de verzorgingsstaat in de jaren zestig leidde tot de wens om die groei evenredig te verdelen tussen Rijk en gemeenten. De bezuinigingen in de jaren tachtig en de ingrepen in de fondsen leidden tot de wens om de financiële ruimte van gemeenten en provincies sterker te koppelen aan die van het Rijk. Dit laatste leidde in 1997 tot de normeringssystematiek die we nu nog kennen, en die met enkele aanpassingen tot 2025 zal functioneren.

Maar door deze ontwikkelingen is de financiële ruimte van gemeenten en provincies steeds meer onderdeel geworden van afwegingen binnen de rijksbegroting, waarmee financiële verhoudingen steeds meer de machtsverhoudingen uitdrukken. Deze afwegingen bestaan uit de uitruil tussen enerzijds toereikendheid van het budget voor decentrale taken en anderzijds het begrotingsbeleid van het Rijk. We zullen zien dat in de loop van de geschiedenis het begrip ‘evenredigheid’ centraal is komen te staan: de financiële ruimte van decentrale overheden zou gelijk op moeten lopen met die van de rijksoverheid. Dit is een subjectief begrip, dat verschillend ingevuld is, en afhankelijk is van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context. Zo is sinds 1960 de (groei van) het bruto nationaal inkomen gebruikt, vanaf 1997 de gerealiseerde rijksuitgaven, en sinds 2022 het uitgavenkader van het Rijk. Die laatste met de hoop dat dit tot stabielere en voorspelbaarder uitkomsten voor gemeenten zou leiden.

6 *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten* (Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen, 2016).

Tabel 1 **Afwegingscriteria normeringssystematiek**

Toereikendheid Krijgen gemeenten en provincies genoeg geld voor hun taken? Kunnen ze hiermee voldoen aan de eisen die het Rijk stelt? En aan de wensen van de maatschappij?	Begrotingsbeleid Rijk Past de systematiek in de manier waarop het Rijk zijn begrotingsbeleid voert? Zijn de uitkomsten financieel beheersbaar voor het Rijk?
Evenredigheid De financiële mogelijkheden van decentrale overheden moeten gelijk opgaan met die van het Rijk. De invulling van dit criterium is subjectief, en de maatstaf hiervoor staat niet vast. Deze kan bijvoorbeeld zijn: de indexatie groeit gelijk mee met het BBP, of met de gerealiseerde rijksuitgaven, of met de belastinginkomsten, enz.	Stabiliteit van uitkomsten Zijn de getalsmatige uitkomsten binnen redelijke grenzen stabiel en voorspelbaar? Bij zeer onvoorspelbare uitkomsten wordt het lastig voor gemeenten en provincies om langjarig financieel beleid te voeren.
Actualiteit en tijdigheid Past de indexatie zich snel genoeg aan veranderende omstandigheden en aan veranderende financiële ruimte (of realisatie) van het Rijk aan?	
Eenvoud en transparantie Is de systematiek goed te volgen en goed uit te leggen? Dit is goed voor het draagvlak en helpt bij het voeren van financieel beleid door decentrale overheden: met een inzichtelijke systematiek kan het politieke gesprek in gemeenteraad en provinciale staten eenvoudiger gevoerd worden.	
Stabiliteit van de systematiek Houden alle partijen zich aan de afspraken en spelregels? Is afspraak inderdaad afspraak? Daar staat of valt elke systematiek mee. Dit is de basis van vertrouwen.	

De normeringssystematiek is een uitkomst van de balans tussen de criteria in deze tabel. Deze criteria moeten tegen elkaar afgewogen worden: toereikendheid versus begrotingsbeleid Rijk; evenredigheid en actualiteit versus stabiliteit uitkomsten. En het staat of valt met de vraag of alle partijen zich aan de afspraken houden.

2.3 DE INGREEP PER 2026 IS ONVOLDENDE GEMOTIVEERD, ZONDER UITGEWERKT ALTERNATIEF

Het kabinet schrijft in het coalitieakkoord van 15 december 2021:

‘Om een stabielere financiering voor de medeoverheden te realiseren en hun autonomie te vergroten, wordt in de komende jaren een nieuwe financierings-systematiek voor de periode na 2025 uitgewerkt, waarbij de mogelijkheid voor een groter eigen belastinggebied wordt betrokken. Daarbij worden ook alternatieven voor de ozb en mrb in de beschouwing betrokken.’

Vanaf 2026 vindt er geen volume-indexatie meer plaats, alleen nog indexatie voor loon- en prijsbijstellingen. De aanleiding voor het schrappen van de normerings-systematiek ligt voor het kabinet dus in het bieden van meer stabiliteit en vergroting van de autonomie. De begrippen ‘stabiliteit’ en ‘autonomie’ worden niet omschreven. Het is niet duidelijk of het gaat om stabiliteit van uitkomsten of stabiliteit van het systeem. Het begrip ‘autonomie’ kan ook op meerdere manieren ingevuld worden: meer beleidsvrijheid, meer eigen financiële ruimte. Deze beweging op zich is in veel adviezen en rapporten beargumenteerd aanbevolen.⁷ Alleen gebruiken deze adviezen en rapporten deze als argument voor het geheel van de financiële verhoudingen, niet voor de normeringssystematiek, laat staan voor het afschaffen ervan. Opmerkelijk genoeg is ook het begrotingsbeleid van het Rijk niet als aanleiding benoemd, terwijl uit de geschiedenis toch blijkt dat bezuinigingen door het Rijk op de fondsen altijd door financiële krapte werden ingegeven. Dat is nu niet het geval. Mogelijk zijn de ruime accessen in de jaren 2022 tot 2025 aanleiding geweest, maar ook dat wordt niet genoemd.

Er is ook nog geen alternatief uitgewerkt. Hiermee is tot nu toe niet voldaan aan de Financiële-verhoudingswet (Fvw), die zegt dat het Rijk bij beleidsvoornemens die de taakuitvoering van gemeenten en provincies beïnvloeden, moet aangeven hoe de financiële gevolgen door hen opgevangen moeten worden. Dit past in een trend die uit de historische beschouwing blijkt: de wettelijke waarborgen worden

7 D.J. Elzinga, *Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur* (Den Haag: Ministerie van BZK, 2021); *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021), https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2021/03/11/adviesrapport-rust-reinheid-regelmaat/Rust_Reinheid_Regelmaat_Advies-20210311.pdf; Commissie-Rinnooy-Kan, *Bepalen betekent betalen. Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten* (Den Haag: VNG, 2015), https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/bepalen-betekent-betalen_20150526.pdf; *Vijfde beschouwing interbestuurlijke verhoudingen* (Den Haag: Raad van State, 2021).

verminderd. Zo is per 1997 de normeringssystematiek niet meer in de Fwv opgenomen. Overigens laat de geschiedenis zien dat opnemen in de wet onvoldoende is om de stabiliteit van de systematiek te waarborgen; het is slechts een onderdeel van het borgen van stelselafspraken.⁸ Hoe dan ook is er geen voorbeeld in de geschiedenis van de financiële verhoudingen te vinden waarin er wel een ingreep werd gedaan zonder dat er een alternatief was.

2.4 DE VERANDERING IN DE NORMERING HEEFT EFFECT OP DE SAMENLEVING, WAAR DIT TOT NU TOE ANDERSOM WAS

In het inleidend essay is op grond van eerder onderzoek⁹ beargumenteerd welke effecten de ingreep kan hebben op de inzet van gemeenten en provincies voor hun structurele taken en langjarige opgaven. De langdurige opgaven met een complex transitie- en netwerkarakter vragen echter om een stabiele systematiek met voorspelbare uitkomsten.¹⁰ Eerdere ingrepen en crises hebben slechts tot tijdelijke achteruitgang in de financiële positie van gemeenten en provincies geleid, met herstel na een dal.¹¹ Maar als de jaarlijkse tekorten van gemeenten door deze ingreep inderdaad tussen de 3 en 6 miljard euro gaan bedragen, dan is hun gezamenlijk eigen vermogen van ongeveer 35 miljard euro binnen 6 à 11 jaar op.

Het kabinetsvoornemen benoemt nadrukkelijk het eigen belastinggebied. De geschiedenis laat echter zien dat steeds verder oplopende tekorten niet eindeloos met het verhogen van de eigen belastingen opgevangen kunnen worden, omdat dit tot een hoge en ongelijke lokale belastingdruk leidt, en de bufferfunctie van de financiële verhoudingen uitholt. Lokale belastingen zijn alleen geschikt voor taken waarbij decentrale overheden veel beleidsvrijheid hebben en waarbij verschillen tussen gemeenten en provincies maatschappelijk geaccepteerd zijn.¹² Kortom, deze ingreep kan de uitkomsten in de samenleving sterk beïnvloeden als er geen volwaardig alternatief wordt geboden, naast verruiming van het eigen belastinggebied. Dit zou een unicum zijn in de geschiedenis: die laat immers zien dat juist maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot veranderingen in de financiële verhoudingen en de normeringssystematiek.

8 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat*.

9 Commissie-Lazeroms, *Samenwerkingsvermogen*.

10 C. van den Berg & B. Leurs, 'Hoe bekostig je multi-level governance? Naar goede financiële verhoudingen voor "de opgave centraal"'. In: *Samenwerken, samen betalen? Over de bekostiging van opgaven in maatschappelijke netwerken* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

11 BZK, *De Staat van het bestuur* (2023).

12 *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen* (Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen, 2017).

3 Onderbouwing: de geschiedenis van de normering in vogelvlucht

In deze paragraaf beschrijven we beknopt de geschiedenis van de financiële verhoudingen in het algemeen en de normeringssystematiek in het bijzonder, ter feitelijk onderbouwing van de hoofdboodschap en de rode draden die deze onderbouwen. Voor dit overzicht is gebruikgemaakt van diverse bronnen.¹³

3.1 1865-1896: HET ONTSTAAN VAN FINANCIËLE VERHOUDINGEN

Tot 1865 kenden gemeenten een grote financiële zelfstandigheid: bijna al hun uitgaven dekten ze uit eigen lokale belastingen en accijnzen. Dit resulteerde in grote ongelijkheid in belastingdruk en in belemmering van de binnenlandse handel. Dit werd na verloop van tijd dusdanig onacceptabel geacht, dat het Rijk per 1865 het gemeentelijk belastinggebied fors verkleinde en verving door een omvangrijke uitkering bekostigd uit de rijksbelasting. Voortaan ontving elke gemeente 80% van de personele belasting die het Rijk op zijn territoire inde. Zo werd de variatie in belastingdruk gedempt. Maar dit werd destijds door sommigen in de Tweede Kamer als een ongeoorloofde inperking van de gemeentelijke financiële autonomie gezien, als een ‘collier de misère’.¹⁴

Deze rijksuitkering had als voornaamste doel om de belastingdruk enigszins te verevenen door simpelweg het eigen belastinggebied te verkleinen. De financiële zelfstandigheid van gemeenten kwam tot uitdrukking in de uitkering, die een aandeel bedroeg in de *op het eigen territoire* geïnde rijksbelastingen. De toereikendheid van de uitkering was geen belangrijk onderwerp van gesprek en onzekerheid over de kostendekkendheid vingen gemeenten op met de eigen belastingen.

In de provincies vond een bijna tegenovergestelde beweging plaats. Van 1795 tot 1848 waren de begrotingen van de provincies onderdeel van de rijksbegroting. Ze hadden nauwelijks eigen beleidsruimte of eigen belastingen. Pas in 1848 kregen ze meer financiële autonomie. Nu kregen ze alleen nog een uitkering voor taken die het rijksbestuur betroffen, met name de kosten voor de commissaris. De kos-

13 Raad voor de gemeentefinanciën, *Na een collier de misère: gelijkwaardigheid. Een zilveren raad over gouden koorden* (Den Haag: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1986); A.G.J. Haselbekke & A.P. Ros, *Een nieuwe norm voor het Gemeentefonds* (Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 1989); J.W. van der Dussen, *De financiële verhouding. Een inleiding* (Den Haag: VUGA Uitgeverij, 1990); W.M.C. van Zaanen, *Financiële verhoudingen in Nederland. Politieke en bestuurlijke drijfveren in een subtiel en dynamisch evenwicht* (Den Haag: Ministerie van Financiën & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002); A.J.W.M. Verhagen, *Geschiedenis van de normering* (niet gepubliceerd, 2018).

14 ‘Voor al de gemeenten in het land wordt hier een juk van volmaakt finantieel asolutisme gereed gemaakt; aan alle gemeenten wordt hier een halsband aangelegd. Die halsband zal voor vele een gouden, maar ook voor vele een ijzeren halsband, ja, zelfs een halsband met ijzeren punten zijn, een *collier de misère*, zoo als de Fransen zeggen.’ Wijziging der gemeentewet voor zoveel de plaatselijke belastingen betreft. *Handelingen Tweede Kamer*, 84e zitting, 18 mei 1865, 975.

ten voor hun overige taken dekten ze uit eigen belastingen. In 1905 kwam daar een rijksuitkering bij in de vorm van vaste bedragen, en heffingen uit opcenten op rijksbelastingen.

3.2 1897-1929: GROEIENDE ONGELIJKHEID TUSSEN GEMEENTEN

Op het einde van de negentiende eeuw groeit de overheidszorg op allerlei terreinen steeds sneller, met name onderwijs, politie en armenzorg. Deze taken werden geïnitieerd door gemeenten, en leidden vroeg of laat tot rijkswetgeving, om een bepaald basisniveau te garanderen. De kosten hiervoor blijven grotendeels voor de gemeenten. Er zijn wel beperkte rijksvergoedingen, maar het leeuwendeel moeten gemeenten uit eigen belastingen bekostigen. Maar de kosten voor de taken zijn zeer ongelijk over gemeenten verdeeld, en zijn vaak hoger in gemeenten met veel armen, die die belastingen niet kunnen betalen.

Om deze effecten tegen te gaan, stelde het Rijk in 1897 de eerste Fvw in. Er kwamen meerdere rijksuitkeringen aan gemeenten, die niet alleen een zekere verevening van belastingdruk beoogden, maar ook een gedeeltelijke verevening van kosten. Voortaan kregen gemeenten een optelsom van uitkeringen. De eerste was een uitkering gebaseerd op het aantal inwoners, waarbij een differentiatie was tussen ‘kleine’ en ‘grote’ gemeenten, met de grens op 20.000 inwoners. De tweede was een tegemoetkoming in de jaarwedden voor burgemeester en secretaris. De derde was een tegemoetkoming in de kosten voor armenzorg, en de vierde compenseerde minder welvarende gemeenten voor het feit dat zij minder eigen belastingen konden innen, gezien hun bevolkingssamenstelling. Uit dit ‘Gemeentefonds’ werd in feite de belasting betaald van armere burgers namens de collectiviteit van gemeenten.

De uitkeringen vanuit deze eerste Fvw waren beoogd als gedeeltelijke tegemoetkoming in de kosten, niet als volledige dekking ervan. De overige kosten dekten gemeenten met de eigen belastingen. De kosten voor het groeiend takenpakket lagen echter structureel boven hun financiële macht, waardoor een toereikende financiële basis steeds meer op de agenda kwam. Illustratief hiervoor is dat gemeenten in 1920 omgerekend 438 miljoen euro schuld hadden, bij 385 miljoen euro aan uitgaven. Dit was meer dan de rijksuitgaven van 424 miljoen euro.¹⁵

De verschillen in belastingdruk tussen gemeenten groeiden steeds verder, onder andere door een starre verdeelformule, maar ook door toenemende mobiliteit. Relatief minder welvarende gemeenten hadden hogere kosten, maar minder mogelijkheden om die te dekken uit de eigen belastingopbrengsten. Welvarender personen konden makkelijker verhuizen naar gemeenten met een lagere belastingdruk, waardoor de verschillen tussen rijkere en armere gemeenten verder

15 Tabel Overheidsfinanciën; 1899-2001, CBS StatLine, geraadpleegd op 23 maart 2023. <https://open-data.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37385/table?ts=1679561764524>.

toenamen.¹⁶ In 1927 betaalde een inwoner met een inkomen van 5.000 gulden in de gemeente Wassenaar 52,91 gulden aan gemeentelijke inkomstenbelasting, maar in de gemeente Steenwijk 683,63 gulden.¹⁷ Illustratief is het poststempel van de gemeente Voorschoten uit die tijd: 'Aangenaam wonen, lage belastingen'.

3.3 1929-1959: GEMEENTEFONDS, TWEEDE WERELDOORLOG EN WEDEROPBOUW

Om de steeds verdere segregatie tussen arm en rijk tegen te gaan, stelde het Rijk in de Fwv van 1929 het Gemeentefonds in, naar buitenlands voorbeeld. Hiermee werden niet alleen verschillen in belastingcapaciteit gedeeltelijk verevend, maar ook de noodzakelijk geachte kosten, die werden afgemeten aan de uitgaven voor onderwijs, politie en armenzorg.

Dit Gemeentefonds werd gevuld met de opbrengsten van de speciaal daartoe ingestelde 'gemeentefondsbelasting'. Deze belasting was de vertaling van de financiële zelfstandigheid van gemeenten, met de idee dat die gemeentefondsbelasting geld van de gemeenten zelf is dat door het rijk wordt geïnd – met dien verstande dat het rijk de hoogte ervan vaststelde. Uitkeringen aan gemeenten kwamen ten laste van dit fonds. De uitgaven hoefden echter niet gelijk te zijn aan de inkomsten. Tekorten zouden door het rijk worden voorgeschoten en na vijf jaar verrekend worden.¹⁸ Zodoende kreeg het Rijk een bufferfunctie.

Maar deze Fwv heeft niet kunnen werken zoals de bedoeling was, vanwege de diepe economische crisis in de jaren dertig en de daaropvolgende oorlogsjaren. Die gebeurtenissen van ongekende omvang maakten stevig ingrijpen door het Rijk in de financiële verhoudingen noodzakelijk. Het Rijk sneed in de omvang van het Gemeentefonds, maakte stortingen in het Gemeentefonds onderdeel van de rijksbegroting, en schafte in de oorlog de gemeentefondsbelasting af.

De gemeentelijke uitgaven in 1940 bedroegen 473 miljoen euro, maar de schuld was geëxplodeerd naar 1.278 miljoen.¹⁹ Op het einde van de Tweede Wereldoorlog waren de gemeentelijke tekorten met bijna 640 miljoen gulden tweemaal zo groot als de rijksuitkering en de eigen belasting bij elkaar opgeteld. Het land lag deels in puin, er waren enorme investeringen nodig. Hiermee begon een periode van noodregelingen, die tot 1959 zou duren. Herstel van de financiële zelfstandigheid was toen een expliciet thema, waar een staatscommissie de naam aan ontleende,²⁰ maar in deze periode is de financiële armslag van gemeenten definitief onderdeel geworden van een afweging op rijksniveau.

¹⁶ Dit verschijnsel is bekend geworden als het Tiebout-effect. Zie C.M. Tiebout, 'A pure theory of local expenditures', *Journal of political economy* (1956) 64(5): 416-424.

¹⁷ Van der Dussen, *De financiële verhouding*, 19.

¹⁸ Van der Dussen, *De financiële verhouding*, 20.

¹⁹ CBS, Tabel Overheidsfinanciën; 1899-2001.

²⁰ Commissie-Oud, *Commissie inzake het herstel van de financiële zelfstandigheid van gemeenten en provincien. Eindrapport* (Den Haag, 1965).

Voor de provincies geldt dat in 1948 het Provinciefonds werd ingesteld, maar dat gebeurde in de Provinciewet, niet in de Fvw. De voeding zou tot 1978 plaatsvinden door middel van een wettelijk vastgelegd percentage van de opbrengst van de rijksbelastingen. De evenredigheid werd voor provincies tot uitdrukking gebracht via een aandeel in de rijksinkomsten. Dus niet in de rijksuitgaven, wat vanaf 1960 voor gemeenten het geval zou zijn, zoals we nu zullen zien.

3.4 1960-1994: VAN ZELFSTANDIGHEID NAAR EVENREDIGHEID

In 1960 trad een nieuwe Fvw in werking, waarmee de periode van noodregelingen ten einde kwam. Ondertussen was de economische en maatschappelijke context veranderd: de jaren van wederopbouw waren voorbij, een periode van welvaarts-groei brak aan. De verzorgingsstaat werd opgebouwd, de publieke uitgaven groeiden. Onder dit gesternte was niet het opvangen van klappen het thema, maar de verdeling van de groei. Dus ook de verdeling tussen overheidslagen.

Deze toedeling van de groei naar gemeenten werd wettelijk geborgd in de nieuwe Fvw 1960. Daarin stond dat een vast percentage van de rijksbegroting afgezonderd moest worden voor de voeding van het Gemeentefonds.²¹ Bij de bepaling van dit percentage werd rekening gehouden met twee soorten groei. Enerzijds met nominale groei (loon- en prijscompensatie),²² anderzijds met reële of volumegroei, voor bijv. het aantal inwoners, taakmutaties en dergelijke.

Een tweede waarborg was dat de Fvw 1960 het Rijk verplichtte om over de omvang van het Gemeentefonds advies in te winnen bij de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf). De Rgf bestond uit stemhebbende leden vanuit de VNG, en uit adviserende leden die door de fondsbeheerders benoemd werden. De bepaling van de volumegroei speelde in de advisering een belangrijke rol. De Rgf adviseerde op basis van een behoefteraming: de veronderstelde behoefte van gemeenten aan dekkingsmiddelen per economische categorie. Die werd op haar beurt gebaseerd op demografische en maatschappelijke ontwikkelingen. In deze procedure kwam tot uitdrukking dat gemeenten toereikende middelen moesten hebben voor de taken die zij uitvoerden; zowel door het Rijk opgedragen taken als eigen taken.

Maar de toereikendheid die in de advisering door de Rgf belichaamd werd, ging al gauw botsen met het begrotingsbeleid van het Rijk. Vanaf 1962 ging de rijks-overheid met het trendmatig begrotingsbeleid een meer normatieve benadering voor de voeding van het Gemeentefonds voorstaan. Dit begrotingsbeleid had als doel om de groei van de overheidsuitgaven niet hoger te laten zijn dan de langetermijngroei van het bruto nationaal inkomen (bni). Het Rijk bracht tegen

21 In de praktijk lag het percentage in de periode 1960-1985 tussen de 12,5% en de 14%, met enkele uitschieters naar ruim 15%. Zie Haselbekke & Ros, *Een nieuwe norm*.

22 Voor de loon- en prijscompensatie zijn diverse, van elkaar onderscheiden systemen in gebruik geweest. Zie voor een volledige beschrijving Haselbekke & Ros, *Een nieuwe norm en Verhagen, Geschiedenis*.

gemeentelijke claims (en ook claims voor nieuwe taken) vaak in dat die uit de volume-accessen gedekt konden worden. En die accessen waren destijds ruim, namelijk bijna 6%. In de praktijk kwam het er in de jaren zestig vaak op neer dat de benadering van het Rijk en van de Rgf qua uitkomst uiteindelijk op elkaar aansloten, na lobby's van de VNG in de Tweede Kamer en doordat de Rgf zijn ramingen bijstelde.

Deze tijden kwamen tot een einde met de oliecrises in de loop van de jaren zeven-tig en de daaropvolgende economische neergang begin jaren tachtig. Het Rijk had afscheid genomen van het trendmatig begrotingsbeleid: de eigen norm was niet meer de groei van het bni, maar het terugdringen van het sterk opgelopen begrotingstekort door middel van bezuinigingen. Deze hadden hun weerslag op de financiële verhoudingen. Een voorbeeld zijn de profijtkortingen. De fondsen werden gekort met het idee dat decentrale overheden, net als het Rijk, meer dienstverlening rechtstreeks bij hun burgers in rekening konden brengen (profijtbeginsel). Een andere ingreep was de Evenredigheidsnota: decentrale overheden zouden via lagere rijksuitkeringen evenredig meedelen in de bezuinigingsopgave van het Rijk. Maar het verwijt vanuit gemeenten en provincies was dat ze door die lagere fondsuitkeringen gedwongen waren om te bezuinigen, terwijl het Rijk bezuinigingen nog wel eens vooruitschoof – om decentrale overheden vervolgens voor een tweede keer voor dezelfde bezuiniging aan te slaan. De volumeberekeningen werden door dit type ingrepen alsmaar lastiger te volgen, en het wantrouwen over en weer nam toe. En daarmee ook de roep om een meer inzichtelijke en voorspelbare norm die de omvang van de fondsen zou bepalen.

De Rgf liet eind jaren tachtig onderzoek doen naar een dergelijke norm,²³ en adviseerde naar aanleiding daarvan een directe koppeling aan het bruto nationaal inkomen. In navolging hiervan stelden het Rijk, Interprovinciaal overleg (IPO) en VNG twee commissies in, die echter een koppeling aan de rijksuitgaven adviseerden. Het was voor zowel Rijk als decentrale overheden aantrekkelijk om dit advies over te nemen. Het Rijk kreeg zo een mechanisme in handen om de eigen bezuinigingen te laten doorwerken in de omvang van de fondsen, iets wat met een koppeling aan het bni niet zou kunnen. Dat gemeenten en provincies hier ook een voorkeur voor hadden, was ingegeven door de ervaringen met de Evenredigheidsnota. Nu zouden kortingen op de fondsen zich pas voordoen als het Rijk zijn bezuinigingen daadwerkelijk zou halen.

In deze periode is de stabiliteit van het systeem, via borging in de Fvw en de advisering door de Rgf, relatief gebleken. De bestuurlijke energie werd nu gestoken in de stabiliteit van de *uitkomsten*, en in de actualiteit ervan. Hoe sneller de omvang van de fondsen meebeweegt met de rijksuitgaven, hoe minder kans dat het Rijk tussentijds 'de doelpalen verzet'. Zo zouden nadelige uitkomsten voor de fond-

23 Haselbekke & Ros, *Een nieuwe norm*.

sen zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden, zo redeneerden gemeenten en provincies.

De financiële verhouding van het Rijk met de provincies werd steeds meer gelijkgetrokken met die met de gemeenten. Vanaf 1978 werd de groei van het Provinciefonds trendmatig bepaald, en in 1980 kregen de provincies het eigen provinciaal belastinggebied terug dat in 1970 afgeschaft was, met de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (mrb). In 1997 werden de financiële verhoudingen met de provincies en gemeenten gelijkgesteld door hen beide in de Fwv op te nemen.

3.5 1995-2025: SAMEN DE TRAP OP, SAMEN DE TRAP AF (?)

Om de evenredigheid tot uitdrukking te brengen, en in de hoop discussies te beslechten – of op zijn minst te vereenvoudigen – werd in 1995 de accesssystematiek ingevoerd, die met enkele aanpassingen tot 2025 blijft bestaan.

Over de toereikendheid van de omvang van de fondsen werd geen uitspraak gedaan, anders dan het bestuurlijk oordeel dat ze, op moment van instelling van de systematiek, de behoeften van gemeenten en provincies voldoende dekten. In het vervolg zou de systematiek zich expliciet alleen toespitsen op de jaarlijkse groei (of krimp). Voortaan zouden de fondsen meebewegen mee met de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Deze ‘rijksuitgaven in enge zin’ behelzen de rijksuitgaven minus de volgende posten: premiegefinancierde uitgaven voor sociale zekerheid en zorg, de fondsen zelf, rentelasten en niet-belastinginkomsten.²⁴ Dit bracht meer rust, maar de discussies waren niet verdwenen: het ging vaak over wat wel en niet meetelde in de NGRU: verschuivingen in het al dan niet meetellen van de rentelasten, en wat meetelt onder niet-belastinginkomsten.²⁵

Belangrijke verandering is dat deze accesssystematiek niet werd vastgelegd in de nieuwe Fwv van 1997. In artikel 4 staat alleen dat ‘ten aanzien van ieder uitkeringsjaar een bedrag aan middelen van het Rijk ten behoeve van elk van de fondsen [wordt] afgezonderd’. Maar hoe ‘een bedrag’ wordt vastgesteld, werd niet wettelijk vastgelegd. De accesssystematiek is voortaan een bestuurlijke afspraak met decentrale overheden die elke kabinetsperiode (al dan niet) opnieuw wordt gemaakt. Hij bestaat uit twee componenten: de rekenkundige exercitie met een uitkomst, en de bestuurlijke weging ervan.

In de hoogconjunctuur van 2007 bijvoorbeeld sloot het kabinet-Balkenende IV een bestuursakkoord met gemeenten en provincies, waarin werd afgesproken dat de ruime accessen zouden worden ingezet voor gezamenlijke beleidsprioriteiten. Het betrof de beleidsterreinen veiligheid, jeugdzorg, onderwijs, integratie, participatie en armoedebeleid.²⁶

24 Er waren er nog een paar meer, maar we noemen hier de belangrijkste.

25 Haselbekke & Ros, *Een nieuwe norm*.

26 Bestuursakkoord Rijk en gemeenten, *Samen aan de slag* (Den Haag, 2007).

In 2008 brak wereldwijd een financiële crisis uit, met grote onzekerheden voor overheden tot gevolg. In de jaren 2009 tot 2011 werd het accres door het Rijk bevroren. Enerzijds omdat het Rijk grote uitgaven deed om de financiële sector overeind te houden; uitgaven waar decentrale overheden niet in de lasten meedeelden, anderzijds om decentrale overheden zekerheid te bieden voor een aantal jaren.

In die jaren voerde het Rijk grote bezuinigingsoperaties uit, die ook ingrepen in de omvang van de fondsen behelsden. Denk aan de opschalingskorting: in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II uit 2012 werd aangekondigd dat gemeenten en provincies zouden opschalen, waardoor kostenvoordelen zouden worden gehaald. De aangekondigde wetgeving ging echter niet door, maar de bezuiniging bleef staan. Er werd 300 miljoen euro uit het Provinciefonds gelicht voor niet-kerntaken, naar aanleiding van een advies van de Rfv.²⁷ Het Rijk kondigde nieuwe, grote decentralisaties af met taakstellende bezuinigingen in het sociaal domein (gemeenten) en in het natuurbeleid (provincies). In deze context werden de schommelingen in het accres, die het gevolg waren van de keuze voor actualiteit, als steeds meer belemmerend ervaren door gemeenten.²⁸

De budgetten voor het sociaal domein werden na een taakstellende bezuiniging overgeheveld naar het Gemeentefonds. Eerst als een apart (maar niet geoormerkt) deelbudget²⁹ met een eigen indexatie. Vanaf 2019 ging het grootste deel hiervan echter op in de algemene uitkering, en ging de indexatie meelopen in de gewone accessystematiek. Daartoe verving het kabinet-Rutte III per 2017 de koppeling aan de NGRU door de koppeling aan de accresrelevante uitgaven (ARU). In de ARU tellen ook de (premiegefinancierde) uitgaven binnen het Budgettair Kader Zorg (BKZ) en Kader Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA) mee voor het accres. De ARU staan ook wel bekend als de ‘brede mand’. De eerste reden voor deze verbreding was de verwachting dat de schommelingen in het accres gedempt zouden worden, vanwege de bredere basis en het feit dat verschuivingen tussen begrotingskaders dan geen invloed meer zouden hebben op de uitkomsten. De tweede reden was dat de uitgaven van Rijk en gemeenten door de decentralisaties meer ‘op elkaar gaan lijken’. Met een koppeling aan de NGRU zouden de gemeentelijke kosten voor het sociaal domein steeds meer uit de pas gaan lopen met de demografische ontwikkelingen.³⁰ Een koppeling aan de ARU zou dit moeten ondervangen. Opmerkelijk was dat de brede mand ook voor het Provinciefonds

27 *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies* (Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen, 2009). De provinciale opbrengsten uit de verkoop van nutsbedrijven waren zodanig groot, dat er meer geld in het Provinciefonds zat dan er nodig was voor de taken die de provincies hadden.

28 *Open brief wethouders financiën* (Gouda: Wethouders financiën, 2015). Ondertekend door een groot deel van de wethouders financiën van alle gemeenten.

29 De zogenoemde Integratie-uitkering sociaal domein.

30 *Notitie. De indexeringssystematiek van het Gemeentefonds in het licht van de decentralisaties en demografische ontwikkelingen* (Den Haag: Centraal Planbureau, 2015).

ging gelden, hoewel een deel van de argumenten niet opging voor provincies. Deze afspraak was dus zeker niet in hun nadeel.

Het Interbestuurlijk Programma, dat het kabinet-Rutte III met decentrale overheden overeenkwam, en de ‘brede mand’ waren echter niet het sluitstuk van de discussie, integendeel. Gemeenten verweten het Rijk dat de overgehevelde budgetten niet toereikend waren. Het Rijk verweet gemeenten dat ze claims neerlegden, ondanks afspraken om ‘een streep’ te zetten onder de financiële discussies over het sociaal domein.³¹ De brede mand zou volgens het Rijk afdoende moeten zijn om de uitgavenstijgingen in het sociaal domein te dekken. Over en weer werd opportunistisch omgegaan met afspraken en beginselen.³²

Het Rijk kwam gemeenten enkele keren incidenteel tegemoet, maar de discussie verstomde niet. Gemeenten vonden dat het Rijk zich niet hield aan artikel 2 Fwv (dat stelt dat het Rijk bij taakmutaties aan moet geven hoe decentrale overheden de financiële gevolgen moeten opvangen), en aan artikel 108 Gemeentewet (dat gaat over de vergoeding voor medebewindstaken). Ze riepen arbitrage in voor de kosten van de jeugdzorg.³³ Naar aanleiding hiervan voegde het Rijk extra middelen voor jeugdzorg toe aan het Gemeentefonds, maar onder de voorwaarde dat er een hervormingsagenda jeugdzorg tot stand zou komen (‘geen blanco cheque’).

In deze jaren was de enige afspraak waar wederzijdse tevredenheid over bestond, de vergoeding van de kosten en gederfde inkomsten die decentrale overheden maakten tijdens de COVID-19-pandemie.³⁴

Ondertussen bleken de schommelingen in het accres door het jaar heen groter dan vooraf werd verwacht met de brede mand. De rijksbegroting stelde in 2017 een flinke uitgavengroei in het vooruitzicht, maar die was moeilijk te realiseren door de lange doorlooptijd van investeringsuitgaven, tekorten aan materiaal en personeel, enzovoorts. Door deze onderuitputting werden de accressen door het jaar heen een aantal keren neerwaarts bijgesteld. Om meer stabiliteit in de uitkomsten te bereiken, stelde de ROB voor om het accres aan het begin van de kabinetsperiode vast te zetten op het rijksuitgavenkader.³⁵ Op deze manier zou het Rijk de gemeenten en provincies automatisch de budgettaire ruimte geven die het zichzelf ook toestond. Dit advies werd in 2022 overgenomen door het ka-

31 *Programmastart Interbestuurlijk Programma* (Den Haag: Ministerie van BZK, 2017), 20.

32 Er worden enkele voorbeelden genoemd in Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat*.

33 Arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg, Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg (Den Haag, 2021).

34 *Briefadvies Financiële compensatie corona* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

35 *Briefadvies Toepassing normeringssystematiek* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

binet-Rutte IV en de VNG, door de bestuurlijke afspraak dat het accres Gemeentefonds gekoppeld zou worden aan het begrotingskader van het Rijk. Tussendoor zou het accres alleen gecorrigeerd worden voor loon- en prijsontwikkeling. De provincies stemden hier niet mee in, omdat zij eerst afspraken met het Rijk wilden over een nieuwe financieringssysteem voor decentrale overheden vanaf 2026.

Per dat jaar namelijk schrapt het Rijk de normeringssystematiek, hetgeen de directe aanleiding is voor deze bundel. Er blijft alleen loon- en prijsbijstelling over, en er wordt een eenmalige overbrugging uitgekeerd over het jaar 2026. Dit in afwachting van een nieuwe financieringssysteem, waarvoor het Rijk tot nu toe nog geen concrete voorstellen heeft gedaan, terwijl wel duidelijkheid op korte termijn nodig is.³⁶ Dat het kabinet-Rutte IV de opschalingskorting opschortte in plaats van schrapt, hielp niet voor het wederzijds vertrouwen. Ook telt het Rijk sinds ongeveer 2020 de investeringsfondsen voor de aanpak van de stikstofproblematiek en klimaat niet meer mee voor het accres.

Dit leidt tot financiële onzekerheid bij gemeenten en provincies over de bekostiging van hun taken. Dit is dus een unieke ingreep: waar maatschappelijke omstandigheden de normeringssystematiek beïnvloed hebben, is dat nu andersom: de systematiek (of beter: het schrappen daarvan) leidt tot financiële onzekerheid. Tot slot presenteren we voor de overzichtelijkheid de ontwikkelingen hierna in tabelvorm.

36 Commissie-Lazeroms, *Samenwerkingsvermogen*.

Tabel 2 **Geschiedenis normeringssystematiek algemene uitkering Gemeentefonds**

Periode	Normeringssystematiek	Overwegende criteria
1865-1896	Eerste grote rijksuitkeringen aan gemeenten, o.b.v. 80% personele belasting geïnd op gemeentelijk territoir	Financiële zelfstandigheid Evenredigheid (met belasting-inkomsten rijk)
1897-1929	Eerste Fvw. Optelsom van uitkeringen: bedragen per inwoner, tegemoetkomingen bestuurskosten en armenzorg; Gemeentefonds (waaruit gemeentelijke belastingen voor arme burgers betaald worden)	Financiële zelfstandigheid (Beperkte) toereikendheid
1929-1959	Gemeentefonds gevoed met – door het Rijk vastgestelde – gemeentefondsbelasting (tijdens WO II afgeschaft) <i>Heeft door crisis in jaren dertig, WO II en wederopbouw niet kunnen werken als beoogd</i>	Zelfstandigheid Toereikendheid Budgettaire stabiliteit Rijk
1960-1994	Nieuwe Fvw per 1960 Normering met twee onderdelen: volume-groei en nominale groei Nominale groei: loon- en prijscompensatie Volume-groei: adviezen Rgf versus normatieve benadering Rijk Vanaf jaren tachtig: beleidsmatige ingrepen	Criterium ‘zelfstandigheid’ wordt vervuld voor evenredigheid (eerst met groei, later bezuinigingen) Budgettaire stabiliteit Rijk Toereikendheid via SU's
1995-2025	Accesssystematiek: ‘samen de trap op/af’ - <i>Niet vastgelegd in Fvw 1997</i> - 1995-2019: groei (of krimp) van Gemeentefonds gekoppeld aan groei (of krimp) van de gerealiseerde rijksuitgaven m.u.v. zorg en arbeidsmarkt - Uitzondering: crisisjaren 2009 – 2011. - 2019-2025: koppeling aan ‘brede mand’: rijksuitgaven incl. kader zorg en sociaal/ arbeidsmarkt - Vanaf 2022: accres in kabinetsperiode vastgezet op uitgavenkader	Tot 2019: Evenredigheid Eenvoud Stabiliteit systeem Actualiteit Vanaf 2022: Evenredigheid Eenvoud Stabiliteit systeem Stabiliteit uitkomsten
2026	Einde aan volume-indexatie fondsen; alleen nog loon- en prijsindexatie. In 2026 toevoeging 1 miljard euro. Vooruitzicht op nieuwe financieringssystematiek, maar niet concreet.	Budgettaire stabiliteit Rijk

Tabel 3 **Geschiedenis normeringssystematiek algemene uitkering Provinciefonds**

Periode	Normeringssystematiek	Overwegende criteria
1795-1848	Provinciale begrotingen onderdeel van rijksbegroting. Klein eigen belastinggebied	Budgettaire stabiliteit rijk
1848-1947	1848: herstel financiële autonomie provincies. Rijksuitkering voor taken die het rijksbestuur betreffen. Rest gedekt uit eigen belastingen (door Rijk gereguleerd) 1905: rijksuitkering d.m.v. vaste bedragen, naast eigen belastinggebied (opcenten)	Zelfstandigheid Evenredigheid (met belasting-inkomsten Rijk)
1948-1977	1948: instelling Provinciefonds. Financiële verhouding via Provinciewet. Voeding fonds via wettelijk vastgelegd percentage opbrengst rijksbelastingen 1970: provinciaal belastinggebied verdwijnt	Evenredigheid (met belasting-inkomsten Rijk)
1978-2025	Groei Provinciefonds trendmatig bepaald en gaandeweg meer analoog gaan lopen aan Gemeentefonds. - 1980: herstel eigen belastinggebied (opcenten mrb) - 1997: financiële verhouding met provincies in Fwv geregeld. Normering parallel met Gemeentefonds - 2011: structurele uitname Provinciefonds - 2019-2025: accres bepaald a.d.h.v. 'brede mand'. Maar provincies stemden in 2022 niet in met bevroren accres op uitgavenkader	Evenredigheid (met begrotingsruimte Rijk) Stabiliteit systeem Actualiteit
2026 e.v.	Einde aan volume-indexatie Provinciefonds; alleen nog loon- en prijsindexatie. In 2026 toevoeging 100 miljoen euro. Vooruitzicht op nieuwe financieringssysteem, maar niet concreet	Budgettaire stabiliteit Rijk

Onzekere en incidentele rijksuitkeringen maken begroten voor gemeenten lastig

Maarten Allers¹

Een groot en groeiend deel van het Nederlandse overheidsbeleid wordt uitgevoerd door decentrale overheden. Dit zijn democratisch bestuurd organen, die naast eigen beleid ook beleid in medebewind uitvoeren voor de rijksoverheid. Hierbij is van belang dat zij goed in staat zijn om afwegingen te maken over de inzet van middelen om hun doelen te bereiken, ook op de langere termijn.

Zowel gemeenten als provincies zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van uitkeringen van de rijksoverheid. Bij deze bekostiging bestaan echter knelpunten, die samenhangen met de door Rijk en decentrale overheden gehanteerde begrotingssystemen en de manier waarop die worden gebruikt. Gemeenten waarschuwen de laatste jaren geregeld dat zij hun begrotingen niet goed sluitend krijgen, maar achteraf blijkt er vaak geld over te blijven. Accountants waarschuwen daarom dat de voorspellende waarde van de begroting onvoldoende is.² Dit maakt het voor gemeentebesturen moeilijk om te sturen en keuzes te maken. Dit essay onderzoekt mogelijke oorzaken van dit probleem, en focust daarbij op gemeenten.

Verschiedende begrotingssystemen

Hoe overheden moeten begroten en verantwoorden, is wettelijk vastgelegd. De rijksoverheid kent een kasverplichtingenstelsel, waarbij het moment van betalen of ontvangen bepaalt in welk begrotingsjaar een transactie wordt geboekt. Decentrale overheden gebruiken een baten-lastenstelsel, dat kosten toerekent aan de jaren waarin prestaties worden geleverd. Als een gemeente bijvoorbeeld een nieuw kantoor laat bouwen, worden de kosten hiervan niet in één jaar geboekt, maar gespreid over de verwachte levensduur van het gebouw. Jaarlijks komt alleen rente en afschrijving ten laste van de begroting. Dit is vergelijkbaar met de praktijk in het bedrijfsleven. Als het Rijk echter iets laat bouwen, komen de kosten onmiddellijk volledig ten laste van de begroting.

Decentrale overheden zijn hierdoor beter in staat om grote investeringen te financieren. In tegenstelling tot het Rijk mogen decentrale overheden

- 1 Prof. dr. M.A. (Maarten) Allers is hoogleraar Economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van Coelo
- 2 Zie de bijdrage van Zwetsloot en Van Vugt in deze bundel, en *Benchmark Nederlandse gemeenten 2023* (Utrecht: BDO, 2023), 48.

geen tekort begroten. Maar voor gemeenten en provincies gaat een sluitende begroting prima samen met geld lenen. Binnen het baten-lastenstelsel kan een begroting of rekening namelijk sluitend worden gemaakt door middelen te onttrekken aan reserves. Materieel komt dat vaak neer op het lenen van geld. Gemeenten kunnen een grote investering financieren met een lening, en hoeven dan jaarlijks alleen rente en afschrijving in de begroting en de rekening te verwerken. Wanneer het Rijk geld leent, komt het volledige investeringsbedrag in één keer tot uitdrukking in het begrotingssaldo.

Gemeentebegrotingen zijn snel achterhaald

De begroting is een belangrijk instrument om beleidskeuzes vast te leggen. Om als effectief sturingsinstrument te dienen moeten de in de begroting opgenomen bedragen voldoende voorspellende waarde hebben voor wat er in een jaar feitelijk wordt ontvangen en besteed. Tabel 1 (eerste regel) laat echter zien dat gemeenten stelselmatig meer besteden dan ze begroten. In de coronajaren 2020 en 2021 kan dit deels worden verklaard door extra taken. Maar ook in de periode 2017-2019 ging het jaarlijks om 7 of 8 miljard euro meer, op een gerealiseerd lastentotaal van 64 tot 67 miljard euro.

Ook het financiële resultaat valt stelselmatig positiever uit dan begroot. Gemeenten begroten in de periode 2017-2021 elk jaar gezamenlijk een tekort van meer dan een miljard euro, maar in de rekening valt het resultaat aanzienlijk gunstiger uit (tabel 1).³ In 2021 bedroeg deze meevaller zelfs 3 miljard euro. Dit roept een beeld op van gemeenten die geld over hebben. Om te beoordelen of dat klopt, moeten we weten waar deze meevallers vandaan komen – en of meevaller eigenlijk wel het goede woord is.

3 Strikt genomen begroten gemeenten geen tekorten (kader 1). Binnen het baten-lastenstelsel dat zij gebruiken worden tekorten gedekt door onttrekkingen aan de reserves en door het resultaat van de rekening. Deze twee posten samen presenteren we hier als het financiële resultaat.

Tabel 1 Verschil tussen bedragen in rekening en in begroting gemeenten, in miljoenen euro's

Verschil tussen rekening en begroting in:	2017	2018	2019	2020	2021
Totale lasten	8.208	8.143	6.822	14.171	10.502
Financieel resultaat	1.607	1.319	424	1.496	3.042
Belastingen	201	108	115	-57	-17
Saldo grondexploitatie	526	600	293	386	34
Specifieke uitkeringen	317	317	293	3.289	2.111
Gemeentefondsuitkeringen	749	922	931	1.940	2.736

Bron: specifieke uitkeringen: berekend op basis van open iv3-data (categorie 4.3.1 inkomensoverdrachten Rijk exclusief taakveld 0.7 gemeentefonds; niet elk jaar zijn voor alle gemeenten gegevens beschikbaar).

Bron: overige cijfers: berekening op basis van gegevens van CBS Statline.

Het onderste deel van tabel 1 laat van enkele belangrijke inkomstenbronnen zien in hoeverre de realisatie boven de begroting ligt. Afwijkingen bij de belastingopbrengsten blijken beperkt te zijn. Grondexploitatie is lastiger te begroten, maar kan de gevonden resultaatmeevallers ook slechts voor een klein deel verklaren. De grote afwijkingen zitten bij de rijksuitkeringen.

Bij de specifieke uitkeringen zien we steeds hogere bedragen in de rekening dan in de begroting. Voor de coronajaren 2020 en 2021, toen in allerijl steunmaatregelen werden opgetuigd, was dit te verwachten. Maar ook in de jaren daarvoor pakten specifieke uitkeringen steeds zo'n 300 miljoen euro (5 procent) hoger uit dan begroot. Omdat specifieke uitkeringen geoormerkt zijn, staan er in theorie lasten tegenover die ten minste even hoog zijn (behalve bij de uitkering voor de Participatiewet (bijstand), waarbij overschotten door gemeenten naar eigen inzicht mogen worden besteed). Toch kunnen dergelijke 'meevallers' wel degelijk leiden tot een hoger financieel resultaat. Immers, doordat gemeenten kunnen schuiven met hun eigen middelen, leidt een specifieke uitkering van x euro voor een bepaald beleidsterrein niet noodzakelijk tot een stijging van de gemeentelijke uitgaven aan dit beleidsterrein met x euro.⁴ Daarnaast wordt het gemeenten in de praktijk soms ook toegestaan om geld uit een specifieke uitkering in een volgend jaar te besteden.

⁴ Geoormerkte uitkeringen hebben daarom in veel gevallen hetzelfde effect als vrij besteedbare uitkeringen. Zie M.A. Allers, *Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden* (Rijksuniversiteit Groningen, COELO, 2011), 17, 19.

Ook uitkeringen uit het Gemeentefonds, de belangrijkste inkomstenbron en vrij besteedbaar, pakten de afgelopen jaren stelselmatig aanzienlijk hoger uit dan begroot, en waren daardoor soms lastig ‘op te maken’ in het begrotingsjaar zelf. Dit kan dus tot hogere overschotten leiden.

Voor het hoger uitpakken van rijksuitkeringen, en daardoor van het financiële resultaat van gemeenten, zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, die we hieronder behandelen: de jaarlijkse groei van het Gemeentefonds (accres) is onzeker; veel rijksuitkeringen zijn incidenteel en mogen daarom niet structureel worden ingezet; en informatie over uitkeringen komt vaak pas te laat beschikbaar om nog in de gemeentebegrotingen verwerkt te worden.

Onzekere accessen

De grootste uitkering uit het Gemeentefonds, de algemene uitkering, is voor gemeenten lastig te voorspellen doordat de jaarlijkse accessen (groeipercentages) afhangen van de feitelijke rijksuitgaven. Die staan pas na afloop van een begrotingsjaar vast. Om de algemene uitkering voorspelbaarder te maken hebben Rijk en gemeenten afgesproken om het volumedeel van het accres voor 2022-2025 vast te zetten op de stand van de Voorjaarsnota 2022,⁵ maar dat werkt nog niet door in de cijfers in tabel 1. De voorspelfout in de accresraming uit het voorjaar voor het begrotingsjaar, wanneer de gemeentebegrotingen worden voorbereid, varieert in de periode 1997-2019 van -4 tot meer dan +4 procentpunt.⁶ Op een (nominaal) accres dat zich doorgaans beweegt tussen 0 en 7 procent⁷ is dat aanzienlijk.

Een meer fundamentele onzekerheid volgt uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV, dat aankondigt dat de bestaande koppeling van het Gemeentefonds aan de rijksuitgaven na 2025 ophoudt te bestaan. Hoe de omvang van het Gemeentefonds daarna zal worden bepaald, is onduidelijk. Gemeenten spreken van een financieel ‘ravijn’ en vrezen aanzienlijke inkomstendalingen.⁸ Na 2025 is in de rijksbegroting voor het Gemeentefonds alleen een inflatiecorrectie opgenomen. Hoewel het kabinet heeft aangekondigd met een nieuwe manier te komen om decentrale overheden te bekostigen, en het ‘ravijn’ zich misschien niet werkelijk zal manifesteren, moeten gemeenten in hun begroting wel een sluitende meerjarenraming opnemen van minimaal vier jaren (naast het begrotingsjaar). Strikt genomen zouden ze dus ombuigingen moeten aankondigen om een struc-

5 Dit is in lijn met het *Briefadvies Toepassing normeringssystematiek* (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

6 Werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, *Evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds 2015-2020*, (2020), 21.

7 Zie Werkgroep zesde evaluatie van de normeringssystematiek Gemeentefonds en Provinciefonds, *Evaluatie*, 19.

8 Voor prognoses zie M.A. Allers, *Financiële ruimte gemeenten 2022-2028* (Rijksuniversiteit Groningen, COELO, 2022).

tureel evenwichtig beeld te schetsen. Inmiddels heeft het Rijk voor 2026 wel incidenteel een miljard euro extra beschikbaar gesteld voor het Gemeentefonds, maar dat lost dit structurele probleem niet op.

Wat is incidenteel en wat structureel?

De Gemeentewet stelt dat de gemeenteraad erop toeziet dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is.⁹ De precisering ‘structureel en reëel’ is in 2013 toegevoegd, en het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is toen ook overeenkomstig aangepast. Met structureel evenwicht wordt bedoeld dat structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Het begrip ‘structureel’ wordt met opzet niet scherp gedefinieerd omdat decentrale overheden op basis van lokale omstandigheden een eigen beoordeling moeten kunnen maken.¹⁰

Om hieraan toch enige sturing te geven heeft de Commissie BBV een notitie gepubliceerd.¹¹ Daarin staat als uitgangspunt dat alle baten en lasten in principe structureel van aard zijn. Incidentele baten en lasten zijn de uitzondering en moeten in de begroting en de jaarstukken afzonderlijk worden genoemd, met daarbij de reden om ze incidenteel te verklaren. De Commissie BBV licht verder toe dat voor structurele posten nog geen einddatum bekend is; de hoogte van structurele baten en lasten kan echter wel over de jaren variëren, bijvoorbeeld door nieuw beleid of door bezuinigingen. Incidentele baten en lasten hebben een tijdelijk karakter, ofwel een eindig doel. Over hoe ver in de toekomst dit doel zich mag bevinden, wordt geen harde uitspraak gedaan; gesuggereerd wordt te denken aan maximaal drie jaar.

De gezamenlijke provincies hebben, voortbouwend op de notitie van de Commissie BBV, een handreiking gepubliceerd over het onderscheid tussen structurele en incidentele baten en lasten.¹² Daarin staat dat alle begrotingsposten structureel zijn, behalve wanneer er een duidelijke en onvoorwaardelijke einddatum is. Drie of vier jaar opnemen van een raming is daarbij geen harde scheidslijn meer bij het bepalen of een begrotingspost structureel of incidenteel is.¹³ Dit is een vrij scherpe afbakening, die verder lijkt te gaan dan die van de Commissie BBV. De keuze om in principe bij zowel baten als lasten uit te gaan van een structurele

⁹ Artikel 189 lid 2.

¹⁰ Commissie BBV, *Notitie structurele en incidentele baten en lasten* (2018), 6.

¹¹ Commissie BBV, *Notitie structurele en incidentele baten en lasten* (2018), 6.

¹² Gezamenlijke provincies, *Verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten* (2021).

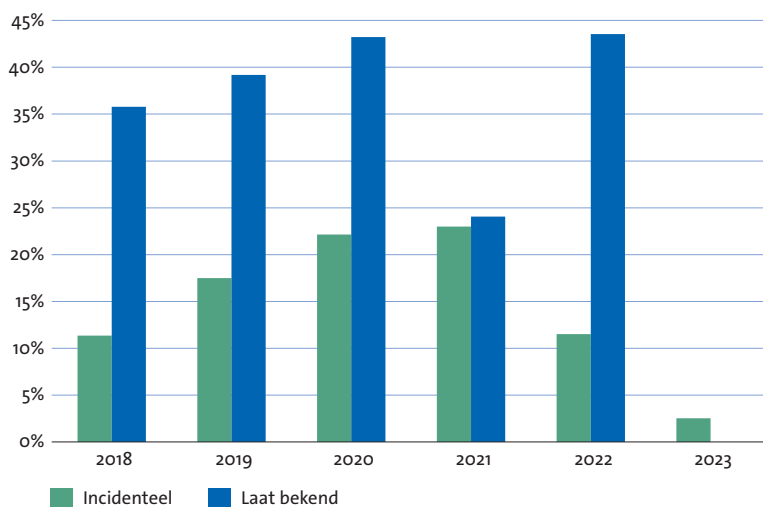
¹³ Gezamenlijke provincies, *Gemeenschappelijk financieel toezichtkader GTK 2020 Gemeenten* (2019), paragraaf 7.2.

aard, wordt gerechtvaardigd op grond van het voorzichtigheidsprincipe. Bij het beoordelen van lasten is dat goed te begrijpen. Bij baten lijkt het echter voorzichtiger om in geval van twijfel juist uit te gaan van een incidenteel karakter.

Incidentele uitkeringen

Bij decentralisatie-uitkeringen uit het Gemeentefonds speelt iets anders. Een aanzienlijk deel hiervan is incidenteel, ofwel (nog) slechts enkele jaren beschikbaar.¹⁴ Om te kwantificeren welk deel van het totale bedrag aan decentralisatie-uitkeringen structureel is, hebben we de bedragen opgeteld van de uitkeringen die, volgens de desbetreffende begroting van het Gemeentefonds, ook in de vier jaren volgend op het begrotingsjaar nog geld uitkeren.¹⁵ De rest van de uitkeringen beschouwen we als incidenteel. Figuur 1 laat zien dat het aandeel van incidenteel geld binnen decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten toenam van 12 procent in 2018 tot 23 procent in 2021. Daarna daalde dit percentage sterk. Dit hangt samen met een grootschalige omzetting van decentralisatie-uitkeringen naar specifieke uitkeringen.

Figuur 1 Aandeel van begroot bedrag aan decentralisatie-uitkeringen aan gemeenten dat incidenteel is, of niet is opgenomen in de rijksbegroting van het desbetreffende jaar (en dus laat bekend)



Bron: berekend op basis van begrotingen van het Gemeentefonds voor de jaren 2018-2023 Memorie van Toelichting, bijlage Decentralisatie-uitkeringen.

¹⁴ Uit het Gemeentefonds worden ook nog enkele integratie-uitkeringen uitgekeerd. Die middelen zijn echter structureel, en bedoeld om op te gaan in de algemene uitkering.

¹⁵ Het bedrag kan in die jaren wel anders zijn. De uitkering geldt dan toch als structureel. Zie kader 2.

Specifieke uitkeringen zijn, naast het Gemeentefonds, een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Voor 2018 werd 6,5 miljard euro aan specifieke uitkeringen aan gemeenten begroot.¹⁶ Hiervan betrof 6 miljard euro één enkele, structurele uitkering: die voor de Participatiewet (bijstandsverlening door gemeenten). Ook de overige specifieke uitkeringen waren in dat jaar structureel. In de jaren na 2018 is het aantal specifieke uitkeringen sterk gegroeid.¹⁷ In de rijksbegroting voor 2018 staan negen specifieke uitkeringen voor gemeenten. In die voor 2022 staan er al 41.¹⁸ En na de presentatie van de rijksbegroting op Prinsjesdag zijn hier voor hetzelfde jaar nog vele uitkeringen bij gekomen (daar komen we zo op terug). Deze groei komt voor een belangrijk deel doordat veel decentralisatie-uitkeringen zijn omgevormd tot specifieke uitkering, na kritiek van de Algemene Rekenkamer op oneigenlijk gebruik van het instrument van de decentralisatie-uitkering.¹⁹

Doordat de overzichten met specifieke uitkeringen in de rijksbegroting niet altijd voldoende informatie bieden²⁰ en doordat ze fouten bevatten,²¹ is het helaas niet gelukt om voor specifieke uitkeringen een figuur te maken analoog aan figuur 1. Wel is, behalve naar 2018, nog gekeken naar de rijksbegrotingen voor 2021 en 2022. Ook in die jaren is de Participatiewet de grootste specifieke uitkering; deze al lang bestaande uitkering laten we hier even buiten beschouwing. Voor het overige is in de begroting voor 2021 16 procent van deze middelen incidenteel en in die voor 2022 38 procent. De daling van het aandeel van de decentralisatie-uitkeringen dat incidenteel van karakter is, zoals getoond in figuur 1, gaat dus inderdaad gepaard met een tegengestelde trend bij specifieke uitkeringen.

16 Ministerie van BZK, *Rijksbegroting 2018 (2017), bijlage 6. Uitkeringen die ook naar provincies of samenwerkingsverbanden gaan, zijn hier niet meegerekend.*

17 L.A. Toolsema, D.M.O. Jong & M.A. Allers, *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2021 (Rijksuniversiteit Groningen, COELO, 2022)*, 8.

18 Daarnaast bestaan nog uitkeringen die naar zowel gemeenten als naar provincies of samenwerkingsverbanden gaan.

19 Zie M.A. Allers et al., *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten, Kamersstukken II 2021/22, 35925-VII*, nr. 143, blg-1022967, 73-74, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1022967>.

20 Er bestaat sinds 2023 niet meer één overzicht (in de begroting van het ministerie van BZK); het is nu de bedoeling dat elk departement in zijn begroting een overzicht geeft van de eigen specifieke uitkeringen. De begroting 2023 van het ministerie van VWS bevat echter geen overzicht van specifieke uitkeringen; die uitkeringen zijn opgenomen in het subsidieoverzicht, dat niet aangeeft of de ontvangers gemeenten of andere entiteiten zijn.

21 De afzonderlijke bedragen in de bijlage Specifieke uitkeringen in de begrotingen BZK voor 2021 en 2022 tellen niet op tot de totalen. Voor 2022 kan dit worden verholpen door de bedragen van één departement door 1000 te delen. Voor 2021 doet iets dergelijks het grootste deel van het saldoverschil verdwijnen, maar blijft er een significant verschil over. Wij zijn uitgegaan van de afzonderlijke bedragen en niet van de totalen.

Zijn incidentele middelen moeilijk te besteden?

Volgens de begrotingsregels mogen gemeenten incidentele baten alleen gebruiken om incidentele lasten te dekken. En volgens de interpretatie van die regels door de toezichthoudende provincies is elke last structureel, tenzij er een duidelijke en onvoorwaardelijke einddatum is (zie kader 2). Dit kan het moeilijk maken om incidentele middelen te gebruiken. Denk bijvoorbeeld aan de verkoopopbrengst van de gemeentelijke deelnemingen in Eneco (4,1 miljard euro in 2020) en eerder onder meer Nuon en Essent. Ook geldt dat een gemeente aan het eind van het jaar overhoudt, is daarna incidenteel. Net als natuurlijk incidentele rijksuitkeringen, waarvan een deel bestemd lijkt voor taken waarvan de einddatum nog allerminst vaststaat.

Het is echter de vraag in hoeverre provinciale toezichthouders vasthouden aan de door hen aangekondigde strenge opstelling (zie kader 2). Een kleine en niet-representatieve steekproef laat zien dat zeker niet alle gemeenten incidentele rijksuitkeringen opnemen in het (verplichte) overzicht van incidentele lasten en baten, ook niet waar het om grote bedragen gaat. De gemeente Westerkwartier geeft in de begroting voor 2023 een specifieke uitkering (versterking cliëntondersteuning) en een decentralisatie-uitkering (versterking omgevingsveiligheid) aan als incidenteel. Tilburg merkt een deel van de begrote middelen uit het Gemeentefonds aan als incidenteel. Groningen en Den Haag doen dit echter niet. Den Haag neemt nog wel baten voor twee tijdelijke specifieke uitkeringen (de TOZO-uitkering en de energietoeslag) op als incidenteel; Groningen doet ook dit niet.

Als incidentele baten niet als zodanig worden gelabeld, worden ze misschien toch (deels) ingezet voor de bekostiging van structurele lasten. We weten niet in hoeverre de toezichthouders hier in de praktijk op toezien. Wel weten we dat geen van de genoemde gemeenten onder preventief toezicht is gesteld. Misschien wordt de soep dus niet zo heet gegeten als hij wordt opgediend, en kan de vloed aan incidenteel rijksgeld zonder veel formele restricties worden besteed. Wat natuurlijk ook kan, is dat incidentele baten wel degelijk alleen maar incidenteel worden ingezet (bijvoorbeeld door middel van tijdelijke arbeidscontracten of inhuur) en dat de gemeentelijke overzichten met incidentele baten en lasten in compleet zijn.

Late bekendmaking en onzekerheid

Belangrijker dan het deels incidenteel zijn van middelen is misschien nog wel dat rijksuitkeringen vaak pas laat bekend worden. Figuur 1 laat zien dat soms meer dan 40 procent van het bedrag aan decentralisatie-uitkeringen voor gemeenten dat de rijksbegroting van jaar $t+1$ laat zien, nog niet was opgenomen in de begroting van het jaar zelf (zoals gepubliceerd op Prinsjesdag). Dan kunnen gemeenten ze dus niet meer meenemen in hun begroting, die op dat moment immers al bij de gemeenteraad ligt. En zelfs voor zover het wel bekend is dat bepaalde decentralisatie-uitkeringen bestaan, is het voor gemeenten lang niet altijd duidelijk of

zij er in een bepaald jaar voor in aanmerking komen, en zo ja, voor welk bedrag. Voor 2020 is het bedrag aan decentralisatie-uitkeringen dat wordt vermeld in de rijksbegroting voor 2021 0,8 miljard euro hoger dan het bedrag op de begroting van het jaar 2020 zelf. Dat is ruim de helft van de onderschatting van het financiële resultaat in tabel 1.

Ook specifieke uitkeringen worden vaak pas laat aangekondigd. Maar liefst 65 procent van het bedrag aan specifieke uitkeringen (exclusief Participatiewet) dat de rijksbegroting voor 2022 voor het jaar 2021 laat zien, was nog niet opgenomen in de begroting van jaar 2021. Bij specifieke uitkeringen is soms ook sprake van verplichte cofinanciering. Voorwaarde voor het verstrekken van een uitkering is dan dat de gemeente zelf ook middelen bijdraagt. Die moeten vaak worden begroot op een moment dat het nog niet zeker is dat de bijbehorende uitkering zal worden verkregen. Is dat niet zo, dan vallen middelen vrij. Andersom kan het lastig zijn om een eigen bijdrage te leveren wanneer dat niet tijdig bekend was, zodat het niet in de begroting is opgenomen.

Conclusies en beleidsimplicaties

Een aanzienlijk deel van de decentralisatie-uitkeringen en van de specifieke uitkeringen die gemeenten ontvangen, is incidenteel. Daarnaast wordt een groot deel van deze middelen pas aangekondigd nadat de gemeentelijke begrotingen zijn opgesteld. Zowel het aandeel incidenteel als het aandeel laat bekend lijkt de afgelopen jaren te zijn toegenomen. De belangrijkste uitkering aan gemeenten, de algemene uitkering, is wel structureel, maar de jaarlijkse groei (accres) van deze uitkering is tot aan 2022 steeds pas in het jaar volgend op een begrotingsjaar definitief bekend geworden. En voor de jaren vanaf 2026 is het nog helemaal onduidelijk hoe dit accres zich gaat ontwikkelen, omdat daar een nieuwe systematiek voor wordt bedacht. Wanneer we bedenken dat rijksuitkeringen gemiddeld goed zijn voor twee derde van de gemeentelijke inkomsten, maakt het bovenstaande duidelijk waarom het gemeenten steeds niet lukt om hun uitgaven en hun financiële resultaat goed te begroten.

Hoewel incidentele middelen eigenlijk niet mogen worden gebruikt om structurele lasten te dekken, en volgens de toezichthouder alle lasten structureel zijn tot het tegendeel is bewezen, is het niet helemaal duidelijk in hoeverre dit in de praktijk een belemmering is om incidenteel geld uit te geven. Sommige gemeenten geven wel aan incidentele uitkeringen te besteden aan tijdelijk personeel en inhuurkrachten, die duurder zijn dan het reguliere personeel. Hoe dan ook is het natuurlijk buitengewoon onpraktisch om structurele taken met incidenteel geld te bekostigen. Dat geldt ook voor middelen waarvan pas laat bekend wordt dat ze beschikbaar komen. Meerjarige financiële afwegingen maken wordt op die manier lastig, en gespecialiseerd personeel kan niet naar believen worden aangetrokken en afgestoten.

Omdat na afloop van een incidentele uitkering vaak wel weer een nieuwe regeling wordt opgetuigd, en omdat er na Prinsjesdag vaak nog wel nieuwe uitkeringen worden aangekondigd, zou men kunnen betogen dat gemeenten er gewoon van uit zouden moeten gaan dat het Rijk hen wel afdoende zal blijven bekostigen.²² Ze voeren immers taken uit die essentieel zijn voor hun inwoners en voor het slagen van rijksbeleid. Op basis van deze redenering zou bepleit kunnen worden gemeenten wettelijk meer ruimte te geven om structurele lasten te vergroten, ook wanneer daar niet volledig structurele baten tegenover staan. Deze redenering miskent echter dat er op macroniveau de laatste jaren weliswaar steeds weer geld beschikbaar komt, maar dat dit op gemeenteniveau allerm minst zeker is. Zo is in 2023 een nieuwe verdeling van de algemene uitkering ingevoerd, met aanzienlijke herverdeel effecten. Ook bieden in het verleden behaalde resultaten geen garantie voor de toekomst, zoals het onverwachte stoppen met de bestaande accessystematiek vanaf 2025 laat zien.

Kortom, wanneer decentrale overheden meer ruimte zouden krijgen om af te wijken van de regel dat structurele taken moeten worden bekostigd uit structurele middelen, is per gemeente wel een toets nodig om te waarborgen dat deze zich financieel snel genoeg kan aanpassen aan veranderende rijksuitkeringen.²³ Een toets die hiervoor voldoende zekerheid biedt, zal in de praktijk echter niet eenvoudig zijn uit te voeren. Het is dan ook de vraag of we het antwoord wel in die richting moeten zoeken. Als het probleem ligt bij het incidentele karakter en de onzekerheid van rijksuitkeringen, kan dáár dan niet iets aan worden gedaan? Dit is daarvoor een uitgelezen moment, omdat het Rijk werkt aan een nieuwe bekostigingssystematiek voor provincies en gemeenten.²⁴

De reden voor de rijksoverheid om met geld voor korte perioden te komen is misschien het denken in beleidsprogramma's en regeerperioden. En een reden om laat in het jaar nog middelen beschikbaar te stellen zal zijn dat geld dat een departement overhoudt niet mag worden meegenomen naar het jaar erna. Hoe dan ook, de begrotingslogica van het Rijk sluit slecht aan bij die van de decentrale overheden, die er financieel afhankelijk van zijn. Om hier meer grip op te krijgen zouden we meer moeten weten. Zijn incidentele uitkeringen ook vaak uitkeringen die laat bekend worden gemaakt? Hoe zetten gemeenten en provincies incidentele middelen in? Waarom worden middelen eigenlijk vaak incidenteel verstrekt, terwijl de taken in principe structureel zijn? Kortom, hoe kunnen we bevorderen dat decentrale overheden goed gefundeerde en integrale afwegingen kunnen maken? Meer kennis hierover kan helpen bij het ontwikkelen van het nieuwe bekostigingssysteem dat vanaf 2026 moet gaan werken.

22 Voor medebewind is dit ook voorgeschreven in de Gemeentewet (art. 108 lid 3).

23 Zie hiervoor de bijdrage van Zwetsloot en Van Vugt in deze bundel.

24 Zie Ministerie van BZK, *Kamerbrief contourennota financieringssystematiek medeoverheden* (11 juli 2022).

Bezuinigen met goedgevulde reservepotten?

Dat kan anders

Het failliet van structureel financieel evenwicht?

Katie Zwetsloot en Rein-Aart van Vugt¹

Inleiding

In dit essay bepleiten wij een verandering in de benadering van en het toezicht houden op de financiële huishouding (portemonnee) van decentrale overheden² (gemeenten, provincies, waterschappen en Gemeenschappelijke regelingen). Het onderscheid in structureel en incidenteel geld, de verplicht voorgeschreven analyses in de begroting en jaarrekening en de discussies daarover zien wij voor nu en de toekomst als een risico voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Uiteraard is er niets mis met het basisidee dat langdurige maatschappelijke opgaven om voldoende langdurig beschikbaar geld vragen. Het uitgangspunt dat structurele lasten alleen gedekt mogen worden met structurele baten is ons inziens wel doorgeschoten en te rigide geworden. In dit essay bepleiten we daarom een buigzame benadering van de portemonnee van gemeenten en provincies. Onze oproep met dit essay is dan ook:

‘Laat gemeenten meer denken in termen van wendbaar en weerbaar met geld in plaats van structureel en incidenteel geld’.

Structurele lasten gedekt met structurele baten – de wettelijke context

Bij het beoordelen van de financiële gezondheid van een gemeente staat momenteel de vraag centraal of in de begroting en meerjarenraming (drie jaar na het begrotingsjaar) de structurele lasten worden gedekt met structurele baten. Dat is gebaseerd op artikel 189 lid 2 van de Gemeentewet:

‘De raad ziet erop toe dat de *begroting structureel en reël in evenwicht* is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reël evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht’.

Ook het financieel toezicht door de provincies op de gemeenten zet deze regel centraal in artikel 203 lid 1 van de Gemeentewet:

‘De begroting, bedoeld in artikel 189, van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van GS, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in artikel 189, *niet structureel en reël in evenwicht is* en blijktens de meerjarenraming,

1 Drs. K. (Katie) Zwetsloot RA, Concerncontroller gemeente Utrecht en drs. R.M.J. (Rein-Aart) van Vugt RA, Accountant Deloitte.

2 Voor de leesbaarheid wordt in de tekst uitgegaan van gemeenten. Het pleidooi en de inhoud is op meerdere onderdelen ook van toepassing op andere decentrale overheden als provincies, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

bedoeld in artikel 190, niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reël evenwicht tot stand zal worden gebracht.’

Om deze wetgeving te ondersteunen is in het Besluit begroting en verantwoording voorgeschreven dat in de begroting (art. 19), meerjarenraming (art. 23) en jaarrekening (art. 28) een overzicht van de (geraamde) incidentele baten en lasten per programma moet worden opgenomen, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen. Sinds 2015 zijn daarnaast vijf financiële kengetallen over de schulden (nettoschuldquote), eigen vermogen (solvabiliteit), belastingcapaciteit, grondexploitatie en (*structurele*) exploitatieruimte in de begroting en jaarstukken verplicht voorgeschreven in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Deze kengetallen zijn niet van wettelijk voorgeschreven normen voorzien.

Door de gezondheid van de financiële huishouding sterk te baseren op de vraag of voor de komende jaren de structurele lasten wel in evenwicht zijn met de structurele baten, wordt ons inziens bij gemeenten, in gemeenteraden en met toezichthouders vaak het verkeerde gesprek gevoerd, ontstaat er onbegrip en soms frustraties. Het gaat te weinig over de vraag: ‘Hoe zetten we die ene portemonnee van de gemeente zo goed mogelijk in, om de sterk wisselende opgaven voor de burgers en bedrijven te realiseren?’ Daarom is een bredere, meer situationele en buigzame benadering van de portemonnee van gemeenten nodig. De volgende tendensen, die wij de afgelopen jaren met betrekking tot de financiën van gemeenten zien, ondersteunen deze zienswijze.

Tendensen

1. *De financiële positie van gemeenten is goed, redelijk stabiel en is de afgelopen jaren verbeterd*

Dit blijkt onder andere uit de kaart financiële conditie gemeenten jaarrekening 2021 van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), waarin slechts 16 van de 352 gemeenten (in 2021) een onvoldoende financiële conditie hebben (lager dan 6 op een schaal van 1 tot en met 10). De nettoschulden van gemeenten zijn vanaf 2014 afgenomen en de solvabiliteit (verhouding tussen eigen vermogen en schulden) is licht toegenomen. De nettoschuldquote³ was in 2008 54,3%, nam toe en was in 2014 77,7% en daalde daarna naar 46,7% in 2021. De solvabiliteit was in 2008 39,1%, daalde en bedroeg in 2014 34,5% en steeg daarna naar 36,1% in 2021.

2. *Gemeenten houden al vele jaren bij de jaarrekening meer geld over dan begroot*

Het betreft hier het verschil tussen het begrote resultaat en het werkelijke (jaar) resultaat. Het is hierbij overigens geen uitzondering dat de afwijking tussen de

3 De nettoschuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast van de gemeente ten opzichte van de eigen middelen.

realisatie en de begroting, na tussentijdse bijstellingen, groter is dan de afwijking tussen de realisatie en de eerste (pimaire) begroting. Dit is een indicatie dat verwachte tegenvallers wel en verwachte meevallers niet altijd (kunnen) leiden tot begrotingswijzigingen.

Deze afwijking kent verschillende oorzaken, zoals het op een laat moment krijgen van extra geld vanuit het Rijk,⁴ planningsoptimisme (hoe snel kunnen we een activiteit starten?) en vertraging in de realisatie van maatschappelijke doelen en taken. Enerzijds zien we dat de baten zoals de algemene uitkering en specifieke uitkeringen vanuit het Rijk al meerdere jaren fors hoger zijn dan begroot. Anderzijds zien we dat met name de investeringen in maatschappelijke voorzieningen al meer dan een decennium fors achterblijven, ook ten opzichte van de begroting. Ook de daadwerkelijke inzet van reeds gespaard geld (bestemmingsreserves) om maatschappelijke doelen te realiseren blijft al jaren achter op de plannen zoals opgenomen in de begrotingen. Het achterblijven van investeringen in maatschappelijke voorzieningen en het achterblijven van de besteding (opmaken) van bestemmingsreserves zien we dan ook al langere tijd terug in een veel lagere nettoschuldquote dan begroot en in een hogere solvabiliteit dan begroot. Zo was de begrote schuldquote voor 2021 72,6% en was de gerealiseerde schuldquote 46,7%. De begrote solvabiliteit was 31,5% en de gerealiseerde solvabiliteit 36,1%. Er werd dus minder geleend en minder eigen vermogen uitgegeven dan begroot.

De forse financiële afwijkingen tussen de jaarrekening en begroting leiden vooral ook tot vraagtekens en onbegrip bij bestuurders, raadsleden, burgers en tussen overheden onderling. Het vertroebelt het zicht op hoe gemeenten er werkelijk financieel voorstaan. Hebben ze nu te weinig of te veel geld om opgaven te realiseren, schiet de realisatiekracht te kort of wordt er niet goed begroot?

Daarnaast veroorzaken de extra baten en andere ‘meevallers’ ten opzichte van de begroting in veel gevallen een positief financieel resultaat bij de jaarrekening. Door dit resultaat aan de reserves toe te voegen, krijgen deze gelden een incidenteel karakter. Dit roept de vraag op of het gemiddelde van de gerealiseerde resultaten over bijvoorbeeld vier jaar als structureel geld zou moeten worden gezien, ondanks dat het is toegevoegd aan de reserves. Over de periode 2018-2021 betreft dit een bedrag van 1,6 miljard euro voor alle gemeenten in totaal.

Een deel van de oorzaken van de extra baten en ‘meevallers’ ligt buiten de invloedssfeer van gemeenten (met name onverwachte extra rijksmiddelen). Wat gemeenten wel zelf kunnen beïnvloeden, is opgaven en plannen nadrukkelijker toetsen op haalbaarheid en met name realiteit (ambtelijk, burgerparticipatie, procedureel, juridisch). Het alert zijn op en voorkomen van planningsoptimisme en

4 Zie hiervoor de bijdrage van Allers in deze bundel.

het reëel ramen van baten en lasten draagt bij aan het goede zicht op welke omvang van de portemonnee nodig is.

3. *Hoge (bestemmings)reserves, overschotten bij de jaarrekening, extra specifieke gelden vanuit het Rijk, kortom: gemeenten hebben veel eenmalig (incidenteel) in te zetten geld*

Tegelijkertijd hebben gemeenten al jarenlang moeite om een begroting te presenteren waarbij de structurele lasten worden gedekt door structurele baten (een sluitende begroting). Dan ontstaat de moeilijke discussie bij de raadsbehandeling in de gemeente dat er moet worden bezuinigd op bijvoorbeeld het zwembad, onderhoud van de openbare ruimte, onderwijshuisvesting, de maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of dat de onroerendzaakbelasting (ozb) omhoog moet, terwijl tegelijk het eenmalig beschikbare geld alleen maar toeneemt en niet wordt besteed. De gemeenteraad en de burgers begrijpen hier niets van. De gemeente heeft toch één portemonnee om maatschappelijke doelen te realiseren? Dit vraagstuk wordt versterkt door onzekerheden door activiteiten van het Rijk: sterk wisselende circulaire en nu onzekerheid over structurele bekostiging vanaf met name 2026 ('ravijnjaar'). Wanneer gemeenten voor een structureel sluitende begroting hierop moeten inspelen, worden ze heen en weer geslingerd tussen bezuinigen en niet bezuinigen omdat het in de volgende circulaire van het Rijk toch weer zal meevallen. Het vastzetten van het volumeaccres moet overigens bijdragen aan een oplossing hiervoor.

4. *Vanaf 2019 zien we een verviervoudiging van het aantal specifieke uitkeringen bij gemeenten*

Dit is misschien wel de belangrijkste reden die maakt dat het uitgangspunt 'structurele lasten alleen dekken met structurele baten' onder druk staat. Er worden meer specifieke gelden aan gemeenten toegekend om bepaalde maatschappelijke opgaven te realiseren. Dit bevestigt dat het bij gemeenten steeds meer gaat om het aanpakken van integrale, vaak complexe beweeglijke knelpunten en opgaven met een eenmalig tijdelijk karakter. Niet zelden zijn deze ingegeven vanuit een crisis, waarbij de term 'tijdelijk' vaak wel een periode van meerdere jaren betreft. De agenda van opgaven bij gemeenten wordt bepaald door de opvang van Oekraïnevluchtelingen, asielzoekers en arbeidsmigranten, energiearmoede, woningbouwimpuls, de Hervormingsagenda jeugd 2022-2028, energietransitie, duurzaamheid (klimaatagenda), gebiedsontwikkeling en mobiliteit, stikstofproblematiek, etc. Veel opgaven met soms een eenmalig, tijdelijk karakter en soms een langjarig en intensief karakter waar specifieke eenmalige gelden voor beschikbaar zijn. De basisregel in onder andere de 'Handreiking verduidelijking structurele en incidentele baten en lasten' van de toezichthouders van de gezamenlijke provincies dat incidentele baten en lasten een uitzondering zijn, is door de praktijk achterhaald, doordat eenmalige baten dus geen uitzondering meer zijn.

Waar brengt ons dit?

Het blijven toevoegen van maatschappelijke waarde vraagt om een integrale en wendbare opgevegestuurde aanpak, waarbij het niet relevant is wat voor soort (structureel of incidenteel) geld er beschikbaar is, maar dat er voldoende geld beschikbaar is en dat er voldoende competente medewerkers en samenwerkingspartners zijn om de opgave te volbrengen. Deze opgevegestuurde aanpak met bijhorende portemonnee past ook bij een tijd met veel onzekerheden: crisissen volgen elkaar snel op, maatschappelijke vraagstukken zijn ingewikkeld en langjarige financiële zekerheid, zoals de hoogte van de algemene uitkering, is er feitelijk niet.

De analyses van en discussies over incidentele en structurele baten en lasten worden door gemeenteraden en burgers vaak niet begrepen, leiden tot onbegrip en misverstanden, juist ook tussen het Rijk en gemeenten en dragen zo niets bij aan het oplossen van de maatschappelijke opgaven. En dat is toch juist waar bestuurders voor zijn aangesteld? Geld is een middel om opgaven te realiseren en geen instrument om op de plank te laten liggen, vanwege een rigide benadering dat eerst duidelijk moet zijn ‘welk soort geld’ voor ‘welke opgave’ wordt ingezet. Benader de gemeente vanuit die ene portemonnee, die wordt ingezet voor het realiseren van opgaven. En natuurlijk moet die toereikend zijn voor het realiseren van het samenstel / het totaal van de opgaven.

Wendbaarheid en weerbaarheid

Ons inziens gaat het er daarom om hoe snel een gemeente kan inspelen op de actuele, dynamische, integrale en ook reguliere opgaven met bijhorende lasten en baten. Het gaat om *wendbaarheid en weerbaarheid* van de portemonnee van de gemeente. Incidentele gelden zijn dan bij uitstek inzetbaar om financieel wendbaar en weerbaar te zijn bij het inspelen op die opgaven met bijhorende lasten. Kunnen ze niet worden ingezet als haarlemmerolie?

Wendbaarheid

Bij wendbaarheid in de financiële huishouding (portemonnee) van de gemeente gaat het erom hoe snel en in welke mate de gemeente in de begroting de financiële huishouding kan afstemmen op de veranderende opgaven (met bijhorende lasten en baten) en/of kan afstemmen op een veranderende realiteit (of de opgave kan afstemmen op de financiële huishouding).

De opgaven kunnen veranderen door nieuwe taken vanuit bijvoorbeeld het Rijk, maar ze kunnen ook ontstaan vanuit de eigen bestuurlijke ambities. De veranderende realiteit hangt samen met een inmiddels constante onzekerheid, door een voortdurend snel veranderende omgeving en wereld. De financiële wendbaarheid wordt bepaald door twee factoren:

1. *De mate van flexibiliteit van de lasten en baten van een opgave*

Hierbij is het belangrijk welk type lasten en baten (kosten- en batencategorieën) het betreft. Wat is de samenstelling van de lasten en baten en hoe snel kan dat worden bijgestuurd? Hierbij horen ook het tempo en de mate waarin lokale belastingen kunnen worden verhoogd en welke financiële ruimte (ruimte in budgetten of mogelijkheid tot sparen) er is.

2. *De mate van beïnvloedbaarheid van de lasten en baten van een opgave*

Hierbij gaat het erom in hoeverre een opgave een eigen keuze of wettelijke verplichting is; welk kwaliteitsniveau bij een opgave is gekozen en in welke mate het volume van bijvoorbeeld opneemenderegelingen als de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning of Jeugdzorg kan worden beïnvloed.

De mate van flexibiliteit in combinatie met de mate van beïnvloedbaarheid van de lasten en baten van de opgaven in de begroting bepaalt de financiële wendbaarheid van de gemeente. Zo zijn bijvoorbeeld de lasten van afschrijving en rente weinig flexibel en is zorg dragen voor onderwijshuisvesting een wettelijke verplichting. De opgave voor onderwijshuisvesting is hierdoor feitelijk minder wendbaar. Een ander voorbeeld: het inkopen van maatschappelijke ondersteuning is flexibeler, terwijl er een wettelijke verplichting bestaat om deze zorg te leveren ongeacht het aantal aanvragen (opneemenderegeling). De gemeente heeft wel invloed op aanvullende voorzieningen en het gewenste kwaliteitsniveau. Hiermee is de wendbaarheid van de opgave maatschappelijke ondersteuning – afhankelijk van het eigen beleid – wat ruimer of beperkter.

De gemeente Utrecht is op deze wijze de wendbaarheid voor alle opgaven in beeld aan het brengen. Daarbij wordt ook de ontwikkeling van de financiële wendbaarheid voor de komende vier jaar betrokken. Bij de meeste opgaven neemt de financiële weerbaarheid toe. Op langere termijn zijn meerdere lasten en baten bij te sturen en neemt de beïnvloedbaarheid – het kunnen maken van keuzes – van opgaven toe.

De financiële wendbaarheid van (de portemonnee van) een gemeente, met als kernpunt: de vraag ‘Hoe snel kan worden ingespeeld op de actuele, dynamische, integrale en ook reguliere opgaven?’ is veel bepalender voor de financiële fitheid van een gemeente dan de vraag ‘Hoe het zit met de incidentele baten en lasten?’ Wat ons betreft is wendbaarheid dan ook een betere invulling van het begrip structureel evenwicht zoals dat in artikel 189 lid 2 van de Gemeentewet is opgenomen, dan het uitgangspunt dat structurele lasten alleen gedekt moeten worden door structurele baten.

Voor bestuurders en raadsleden is het veel interessanter om te weten welke opgaven er zijn en vooral wat zij wel en niet kunnen beïnvloeden; wat valt er te kiezen en met welk tempo? Het inzicht in de mate van flexibiliteit in combinatie met de mate van beïnvloedbaarheid van de lasten en baten van de opgaven in de begroting versterkt het bestuurlijke en politieke debat.

Weerbaarheid

Naast financiële wendbaarheid gaat het om de weerbaarheid van de portemonnee van de gemeente. Hierbij is de vraag hoe groot de financiële buffer (*weerbaarheid*) moet zijn om voldoende wendbaar te zijn. Wanneer de financiële wendbaarheid van een gemeente laag is, vraagt dat om een hogere weerbaarheid. De gemeente is dan minder goed of minder snel in staat om de portemonnee van de gemeente af te stemmen op de veranderende opgaven met bijhorende lasten en baten en/of de veranderende realiteit. De weerbaarheid is opgenomen in de algemene reserve van de gemeente en de (bandbreedte van de) hoogte van deze ‘weerbaarheidsreserve’⁵ wordt bepaald door hoe lang er welk bedrag nodig is om de wendbaarheid te ondersteunen. Indien de ‘weerbaarheidsreserve’ daadwerkelijk wordt ingezet om de wendbaarheid vorm te geven, moet bij het inspielen van de portemonnee op de veranderende opgaven met bijhorende lasten en baten en/of veranderende realiteit worden meegenomen dat de weerbaarheid wellicht moet worden aangevuld.

Paragraaf wendbaarheid en weerbaarheid

Gezien het belang van een goed inzicht in de wendbaarheid en weerbaarheid van de gemeente stellen wij voor om in de begroting en jaarstukken een paragraaf wendbaarheid en weerbaarheid op te nemen. In deze paragraaf wordt naast inzicht in de wendbaarheid en weerbaarheid ook de ontwikkeling en prognose van de vijf verplichte financiële kengetallen opgenomen. De kengetallen over belastingcapaciteit, grondexploitatie en (*structurele*) exploitatieruimte sluiten aan bij de wendbaarheid. De kengetallen over de schulden (nettoschuldquote) en eigen vermogen (solvabiliteit) sluiten aan bij de weerbaarheid. In deze paragraaf wordt ook inzicht gegeven in specifieke financiële risico's, zoals claims, die naast de wendbaarheid en weerbaarheid kunnen spelen. Hiermee ontstaat een paragraaf die een integraal beeld geeft van de financiële positie van gemeenten. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en de verplichte overzichten met incidentele baten en lasten kunnen dan worden geschrapt in de begroting en jaarstukken.

5 Wij onderscheiden bewust het begrip ‘weerbaarheidsreserve’ van het begrip weerstandsvermogen. Bij de ‘weerbaarheidsreserve’ gaat het om financiële middelen die aanwezig zijn ter ondersteuning en stimulering van de wendbaarheid van de gemeente. Weerstandsvermogen als onderdeel van de weerstandratio omvat de mogelijkheden (onbenutte belastingcapaciteit, reserves, ‘stille’ reserves) die de gemeente heeft om financiële risico's op te vangen.

Conclusie en oproep

De ontwikkelingen die wij hebben beschreven vragen ons inziens om een andere invalshoek en een bredere en buigzame blik op de financiële huishouding van een gemeente. Slechts kijken of de structurele lasten wel in evenwicht zijn met de structurele baten is niet toereikend voor de integrale en complexe opgaven in deze tijd. Daarom onze oproep:

‘Laat gemeenten meer denken in termen van wendbaar en weerbaar met geld in plaats van structureel en incidenteel geld’.

Voor een beter zicht op wat gemeenten financieel nodig hebben om de maatschappelijke opgaven en taken te kunnen realiseren, hoort hier de oproep bij dat gemeenten hun opgaven en plannen nadrukkelijk toetsen op haalbaarheid en realiteit en deze reëel in de begroting opnemen.

Wat levert het op?

Als Rijk, provincies en gemeenten gehoor geven aan deze oproep levert dat ons inziens het volgende op:

- een beter en breder zicht op de financiële positie;
- gesprek en discussie waar het over moet gaan, namelijk: hoe snel kan de gemeente – ook wat betreft die ene portemonnee – inspelen op wijzigende opgaven, veranderende omstandigheden en permanente onzekerheid?
- het juiste gesprek over hoeveel geld de gemeente nodig heeft om de opgaven te kunnen uitvoeren en te kunnen inspelen op veranderingen;
- het wegvallen van *rule-based*, technische discussies en onbegrip over wat structureel is en wat niet en over de aanname dat gemeenten ‘zwemmen’ in het incidentele geld en structureel geld tekortkomen;
- inzicht in het totale beschikbare geld (portemonnee), zodat gemeenten beter in staat zijn integrale keuzes te maken en continue te prioriteren;
- financieel toezicht vanuit een breed perspectief, gebaseerd op wendbaarheid en weerbaarheid, waarbij professionele oordeelsvorming en overleg essentieel zijn;
- een paragraaf over wendbaarheid en weerbaarheid in plaats van weerstandsvermogen en risicomanagement, waarin ook financiële risico’s zijn opgenomen;
- voor raadsleden sluit het beter aan bij waar het bij een gemeente om draait:
 - Welke opgaven hebben en willen we realiseren?
 - Hebben we daar het geld voor of voor over?
 - Hoe wendbaar zijn we (wat kunnen we wanneer beïnvloeden, wat hebben we te kiezen)?
 - Hoeveel weerbaarheid is nodig om wendbaar te kunnen zijn?

Kortom: het blijven toevoegen van maatschappelijke waarde krijgt hiermee de integrale en wendbare opgavegestuurde aanpak, waarbij het niet relevant is wat voor soort (structureel of incidenteel) geld er beschikbaar is, maar dat er voldoende geld beschikbaar is. Dit geeft een beter democratisch gesprek over waar het over moet gaan, namelijk hoe de gemeente kan inspelen op nieuwe opgaven en veranderende omstandigheden. En het voorkomt onbegrip over bezuinigen terwijl er voldoende geld is. Zo sluiten de systeemwereld en leefwereld beter op elkaar aan. Dat draagt bij aan het vertrouwen in de overheid, dat zo hard nodig is.

Brede welvaart als nieuw kompas voor de lokale beleids- en begrotingscyclus

Anton Revenboer¹

Inleiding

Dit essay is geschreven in het kader van de Dag van de Financiële Verhoudingen met als titel 'Een financieel fundament voor grote opgaven'. In dit essay pleit ik ervoor om het concept 'brede welvaart' te gebruiken voor de begroting en verantwoording om op die manier een financieel fundament te bieden voor de maatschappelijke opgaven die meerjarig, integraal en regionaal moeten worden opgepakt. Daarbij roep ik politici, bestuurders, volksvertegenwoordigers en ambtelijke adviseurs op om hier de komende jaren werk van te maken en daarmee ook een stevig financieel fundament te leggen om de uitvoeringskracht van de overheid te versterken.

Als eerste kijk ik terug naar de financiële situatie van gemeenten in de afgelopen vijf jaar op basis van de gemeentelijke benchmarks met de vraag wat we daarvan kunnen leren. Daarna ga ik in op de huidige financiële situatie en de risico's van incidentele budgetten en structurele uitgaven. Deze risico's zijn des te groter gelet op de opgaven voor de komende jaren. Opgaven die meerjarig, integraal en regionaal moeten worden opgepakt en waar een goed financieel fundament onder moet liggen. Ook opgaven die vragen om een robuuste uitvoeringskracht. En dat in een volatiele politiek-bestuurlijke context.

Dat vraagt om een nieuwe visie en aanpak waarin Rijk, provincies en gemeenten samen moeten optrekken. De ontwikkelingen om het concept brede welvaart te gebruiken voor de beleids- en begrotingscyclus zijn veelbelovend. Mijn oproep is dan ook om in te zetten op brede welvaart voor de begroting en verantwoording bij Rijk, provincies en gemeenten.

Uit het dal maar geen reden tot juichen

In de afgelopen vijf jaren is er ieder jaar een benchmark uitgebracht waarin gekeken is naar de solvabiliteit, nettoschuldquote, grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit van gemeenten. Daarbij is vanuit de gemeentelijke jaarrekeningen een analyse gemaakt. De titels en ondertitels

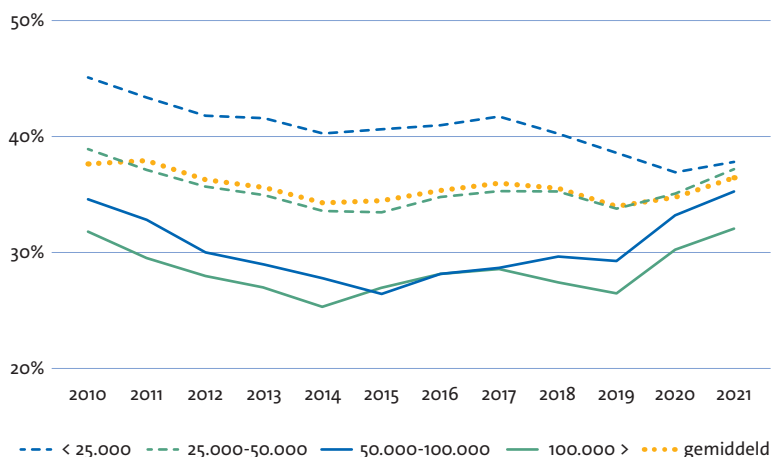
¹ Dr. A.J.M. (Anton) Revenboer is bestuurskundige en partner bij BDO Advisory.

geven goed weer wat de afgelopen jaren de situatie was. Van 'Financiële positie gemeenten onder druk; de impact van het sociaal domein' in 2019², via 'Financiële veenbrand' (2020)³, 'Financiële situatie onhoudbaar' (2021)⁴ en 'Tekorten nemen af, uitdagingen groter' (2022)⁵ naar 'Resultaten verbeterd, structurele onzekerheid blijft; maatschappelijke opgaven vragen om helder meerjarenperspectief' in 2023⁶. De benchmarks laten zien dat gemeenten financieel uit het dal zijn, maar dat er zeker geen reden tot juichen is.

Laten we wat verder inzoomen op de verschillende onderdelen.

Solvabiliteit

Figuur 1 Solvabiliteit gemeenten naar groottecategorie



Bron: financiengemeenten.nl.

De solvabiliteit wordt berekend op basis van het eigen vermogen en de totale bezittingen van de gemeente. Hoe hoger de solvabiliteit, des te groter de buffer die gemeenten hebben om tegenvallers op te vangen. Solvabiliteit is een belangrijke graadmeter voor de financiële gezondheid van gemeenten.

Uit de grafiek is duidelijk te zien dat de gemiddelde solvabiliteit van gemeenten is toegenomen: van het dieptepunt in 2019 met een gemiddelde van 33,9% naar 36,4% eind 2021.

² Utrecht: BDO, 2019.

³ Utrecht: BDO, 2020.

⁴ Utrecht: BDO, 2021.

⁵ Utrecht: BDO, 2022.

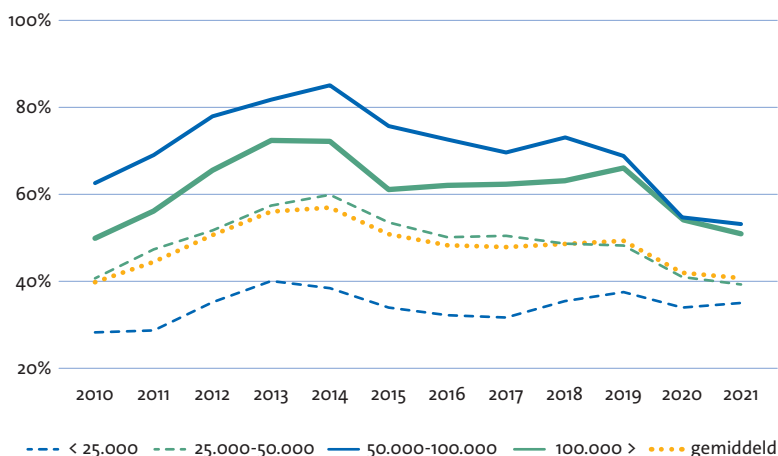
⁶ Utrecht: BDO, 2023.

Grotere gemeenten doen het daarbij ook erg goed en benaderen het gemiddelde. Vaak doen grote gemeenten het slechter dan het gemiddelde, dus het gemiddelde benaderen is voor hen ‘erg goed’.

De algemene duiding is dat gemeenten een goede buffer hebben, maar dat ook bij een lagere buffer dit met goed financieel beleid opgevangen kan worden.

Nettoschuldquote

Figuur 2 **Nettoschuldquote gemeenten naar groottecategorie**



Bron: financiengemeenten.nl.

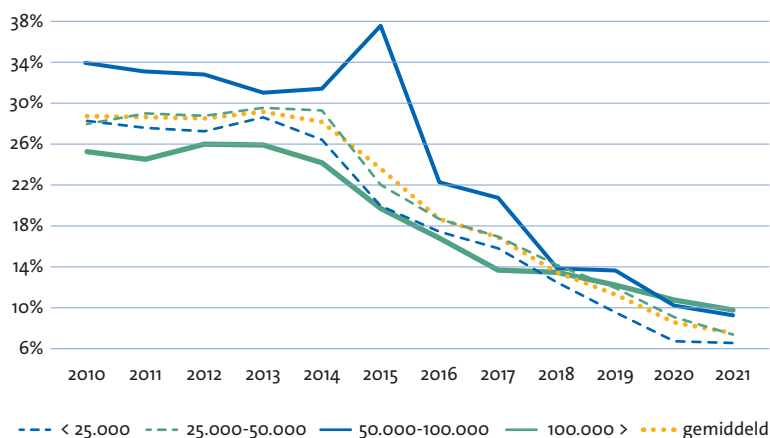
De nettoschuldquote geeft inzicht in het niveau van de gemeentelijke schuldenlast ten opzichte van de totale baten. Ze geeft een indicatie van de mate waarin de rentelasten en de aflossing op de exploitatie drukken. Een laag percentage is veelal gunstig.

De gemiddelde nettoschuldquote nam af van 47% eind 2017 naar 41% eind 2021. Het gezamenlijk resultaat van de gemeenten over het jaar 2021 bedroeg 1,8 miljard euro. 78% van de gemeenten toont een overschot van in totaal 2,1 miljard euro. Overigens heeft 22% van de gemeenten nog steeds te maken met een tekort van in totaal 249 miljoen euro. Het verbeterde resultaat komt grotendeels door de stijging van de algemene uitkering van het Rijk.

Een belangrijke kanttekening daarbij is dat het overschot voor een groot deel is veroorzaakt door geld dat niet uitgegeven kon worden. Zo is een deel van de Rijksmiddelen pas eind 2021 beschikbaar gekomen en kon dit in 2021 niet meer worden besteed.

Grondexploitatie

Figuur 3 Grondexploitatie gemeenten naar groottecategorie



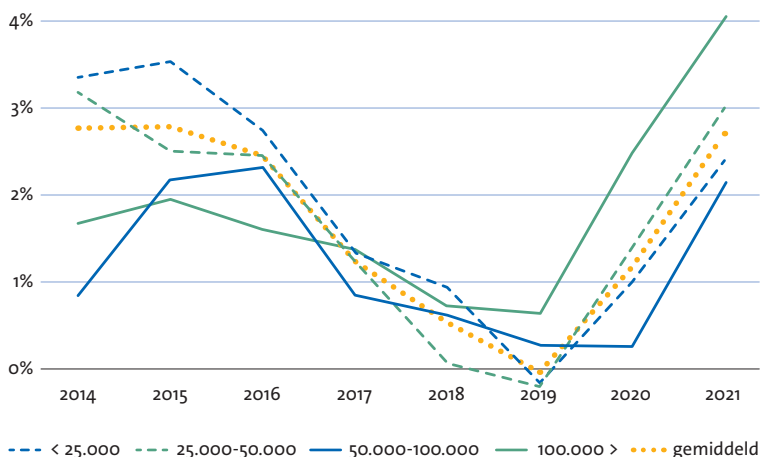
Bron: financiegemeenten.nl.

De grondexploitatie geeft aan hoe hoog de waarde van de grond is ten opzichte van de baten. Hoe hoger de boekwaarde, des te hoger het risico. Hoe minder grond een gemeente verkoopt, hoe hoger de grondpositie en hoe hoger de boekwaarde. Een grondexploitatie van 10% of hoger wordt beschouwd als kwetsbaar.

De gemiddelde ratio grondexploitatie is vanaf 2013 gedaald naar gemiddeld 7,65% in 2021. Daarbij is een verschil aanwezig tussen gemeenten van verschillende omvang. Met name bij gemeenten tussen 25.000 en 50.000 inwoners is de daling fors.

Met een dalende grondexploitatie ratio lopen gemeenten financieel wellicht minder risico's met de gronden, maar wat we zien is dat veel gemeenten gronden verkocht hebben voor woningbouw. Voor bedrijventerreinen staan ze veelal nog in de boeken.

Vanuit de woonopgave gezien is het wenselijk dat er juist wordt geïnvesteerd in grondexploitaties. Gemeenten willen vaak ook wel investeren, maar door het ontbreken van grondvoorraad, door de stikstofproblematiek of door onvoldoende uitvoeringscapaciteit bij zowel gemeenten (vergunningverlening) als aannemers komt dit niet altijd van de grond. In die zin is dit kengetal maatschappelijk gezien minder gunstig dan het op het eerste gezicht lijkt.

Structurele exploitatieruimte**Figuur 4 Exploitatieruimte gemeenten naar groottecategorie**

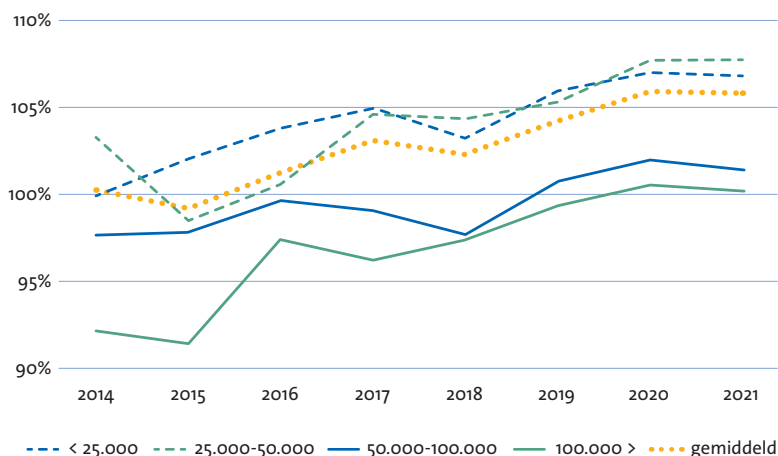
Bron: financiengemeenten.nl.

Het kengetal structurele exploitatieruimte helpt mee om te beoordelen welke ruimte een gemeente heeft om de eigen lasten te dragen. Die ruimte is toegenomen door de hogere algemene uitkering en was in 2021 wederom groter dan voorheen. In twee jaar tijd is dit kengetal verdubbeld en dat komt voor gemeenten als geroepen. Waar gemeenten in 2019 nog moeite hadden tot een sluitende begroting te komen, lukte dat in 2020 al beter en is het beeld over 2021 nóg rooskleuriger. Overigens blijkt ook dat de onderuitputting aan het toenemen is. Late toekenning van middelen, voorzichtigheid en vertraging van de uitvoering zijn daar debet aan.

De verhoogde structurele exploitatieruimte is vooral zichtbaar bij gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners. Die is van 0,4% in 2020 naar 2,2% in 2021 gegaan.

Belastingcapaciteit

Figuur 5 Belastingcapaciteit gemeenten naar groottecategorie



Bron: financiengemeenten.nl.

Het kengetal van de belastingcapaciteit geeft inzicht in hoe de belastingdruk in de gemeente zich verhoudt tot het landelijke gemiddelde. De belangrijkste belastingen die gemeenten heffen zijn de ozb en de riool- en afvalstoffenheffing. Als het kengetal laag is, betekent het dat een gemeente meer inkomsten uit belastingen zou kunnen verwerven, met dien verstande dat de riool- en afvalstoffenheffing niet meer dan kostendeckend mogen zijn. In 2021 is over de hele linie de gemiddelde belastingcapaciteit gedaald. Grotere gemeenten hebben gemiddeld genomen een lagere belastingdruk dan kleinere gemeenten. Zij kunnen daardoor meer inkomsten genereren in tijden dat dit nodig is dan kleinere gemeenten. In die zin beschikken grotere gemeenten over een grotere buffercapaciteit. Onder tussen blijkt uit de cijfers voor 2023 dat de heffingsopbrengsten stijgen naar 12,2 miljard euro.⁷

Geleerde lessen

In de benchmarkrapporten staan een aantal wetenswaardigheden, ook in de interviews met bestuurders en beleidsbepalers. Als we kijken naar de financiële situatie op basis van de vijf aspecten, kunnen we concluderen dat het Rijk in zeer grote mate bepalend is voor de financiële situatie bij gemeenten. Op zich is dat geen verrassende conclusie. Wel verrassend is dat de verbetering zo snel is opgetreden: in twee jaar tijd. Het ruimhartig toekennen van financiële middelen in verband met COVID-19-pandemie heeft daar ook een rol bij gespeeld.

⁷ CBS, *Gemeenten begroten 12,2 miljard euro aan heffingsopbrengsten in 2023*, geraadpleegd op 26 maart 2023, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/04/gemeenten-begroten-12-2-miljard-euro-aan-heffingsopbrengsten-in-2023>.

Tegelijkertijd is dit ook een waarschuwing: resultaten uit het verleden geven geen zekerheid voor de toekomst. Sterker nog, het beeld kan ook weer snel omslaan. Wel is het van belang om trends te onderkennen, dat geeft immers een goede basis voor analyse. Juist ook richting de toekomst. In de volgende paragraaf komen de risico's voor de komende jaren aan bod.

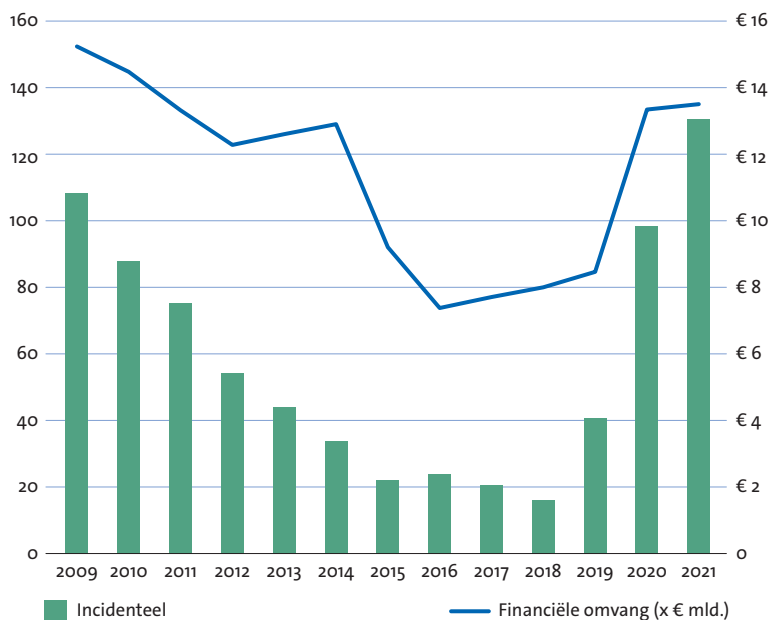
Huidige situatie: een gemengd beeld, risico's zijn levensgroot

Begroting 2023

Uit de analyse van de gemeentebegrotingen van 2023 komt een divers beeld naar voren. Zo verwacht 52% van de gemeenten een tekort van in totaal 1,8 miljard euro, terwijl 163 gemeenten uitgaan van een overschot in 2023 van in totaal 0,9 miljard euro. De verwachting is dat er per saldo een tekort ontstaat van 0,9 miljard euro.

Dat meer dan de helft van de gemeenten een tekort verwacht, is opvallend. Gezien het verbeterde financiële perspectief zou verwacht mogen worden dat minder gemeenten een tekort ramen. Over 2019-2021 is gebleken dat er sprake is van relatief forse afwijkingen tussen begroting en realisatie. Verwacht wordt dat dit voor 2023 weer het geval is. Ook voor 2026 verwachten 189 gemeenten een negatieve begroting. Voorzichtigheid en vertraging van de uitvoering zijn daar debet aan, door zowel personeelsgebrek in de eigen organisatie als bij zorginstellingen, aannemers en dergelijke.

Gemeenten verwachten over 2022 en 2023 per saldo uit te komen op een lagere solvabiliteit. Dit wordt vooral veroorzaakt door de forste tekorten die gemeenten op basis van 2022 verwachten. Tevens ramen ze een toename van de nettoschuldquote. Dat betekent dat zij verwachten meer geld te moeten lenen.

SPUK neemt toe: vakdepartementen sturen weer meer**Figuur 6 Toename volume en aantal SPUK's⁸**

Bron: Kamerbrief 2022/05/17.

Na een jarenlange daling is sinds 2019 het aantal specifieke uitkeringen (SPUK's) weer aan het stijgen. Dat betekent dat de vakdepartementen na jaren van decentralisaties met behulp van een SPUK weer meer aan het sturen zijn. Te denken valt aan de nieuwe Wet inburgering maar ook aan het preventieakkoord GALA, waar het ministerie van VWS via een SPUK 500 miljoen euro per jaar inzet.

Iedere SPUK vraagt daarbij weer een eigen specifieke verantwoording (via SiSa), waardoor de administratieve lastendruk toeneemt.

In het coalitieakkoord zijn daarnaast omvangrijke bedragen in fondsen gezet: het klimaat- en transitiefonds, het Nationaal Groeifonds, het transitiefonds Landelijk Gebied en Natuur en het Mobiliteitsfonds. Woningen worden bekostigd vanuit het volkshuisvestingsfonds en de woningbouwimpuls. Middelen hiervoor worden uit de algemene uitkering gehaald. Ook de zogenoemde Regio Deals zijn als SPUK vormgegeven.

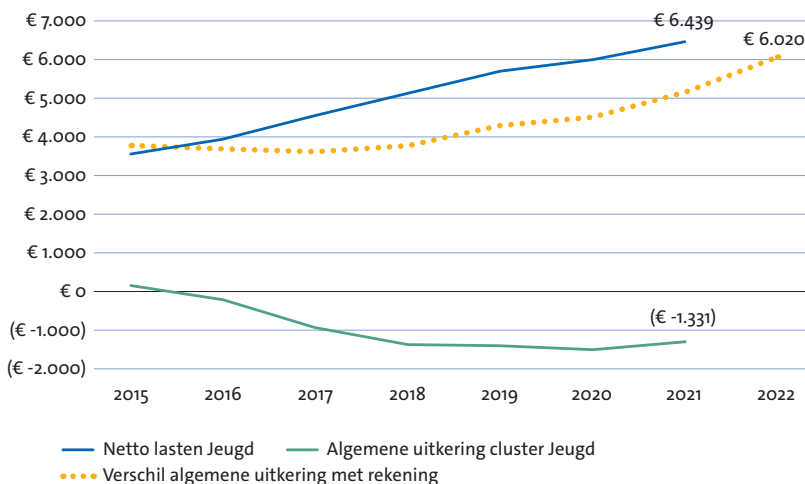
8 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer [Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (OSU) 2021]*. Kamerstukken II, 2021/22, 17 mei 2022, 35 925B, nr. 22.

Het ravijn

Het kabinet heeft via het coalitieakkoord de gemeenten een goede financiële basis geboden voor de periode tot en met 2025. Er zijn voor die periode extra middelen aan het gemeentefonds toegevoegd en de opschalingskorting is naar achteren geschoven. De extra middelen zijn echter niet structureel, wat het perspectief vanaf 2026 onzeker maakt (zie ook de beschouwing ‘Een financieel fundament voor grote opgaven’). Dit onzekere perspectief is problematisch omdat veel maatschappelijke opgaven zoals woningbouw en energietransitie juist om meerjarige programma’s vragen. Deze onzekerheid wordt ook wel het ‘ravijn’ genoemd.

Sociaal domein in verhoogde staat van paraatheid

Figuur 7 **Gerealiseerde nettolasten cluster Jeugd 2015-2021**



Uit recent onderzoek in opdracht van de VNG, Divosa en NDSD naar de uitgaven in het sociaal domein op basis van de jaarrekeningen 2021 blijkt dat de totale nettolasten van het sociaal domein in de periode 2015 – 2021 met 5,9 miljard euro (32,5%) zijn gestegen.⁹

Voor de Wmo is vooral de vergrijzing een aanhoudende (financiële) zorg. Door de vergrijzing is het aantal cliënten Maatschappelijke ondersteuning met 11% gestegen en is de verwachting dat de nettolasten met 9% zullen stijgen, ofwel een hernieuwd tekort.

9 VNG, Divosa, NDSD. *Houdbaarheid financiële situatie in het sociaal domein zorgelijk; lasten jeugdzorg blijven stijgen in een wervelwind, Wmo staat in het oog van de storm* (Utrecht: BDO, 2023).

Daarnaast zijn de totale nettolasten Jeugd in 2021 hoger dan het fictieve budget voor het cluster Jeugd in 2022. Als de stijgende trend van de nettolasten Jeugd in 2022 doorzet, blijft het tekort aanhouden.

Dat risico van verdere stijging is er gelet op het feit dat de uitgaven aan jeugdzorg per jongere in de afgelopen vijf jaar tijd met meer dan 80% zijn gestegen en dat die stijging niet zo maar een halt toe te roepen is. Ook voor de komende jaren worden stijgende uitgaven verwacht. In die zin is de (financiële) uitkomst van de Hervormingsagenda Jeugd een belangrijke factor voor de gemeenten de komende jaren. De besparingen die in de Hervormingsagenda Jeugd zijn geraamd, moeten immers nog wel worden gerealiseerd. Als die besparingen niet worden gehaald, draaien de gemeenten daarvoor op omdat het een openeinderegeling is.

Terecht zetten gemeenten nu in op preventie door uit te gaan van een integrale aanpak en te werken vanuit een algemene verordening (in plaats van meerdere deelverordeningen). De gemeente Groningen laat bijvoorbeeld de basisjeugdhulp geheel uitvoeren door WIJ Groningen, een onder toezicht van de gemeente staande stichting. Zo kan de gemeente de basisjeugdhulp inbesteden.¹⁰

Gemeenten hebben behoefte aan duidelijkheid vanuit het Rijk. Ook is er behoefte aan het op tijd uitbrengen van de gemeentefondscirculaires zodat men eerder weet welke budgetten overkomen. Zoals aangegeven komt daarbij dat de uitvoering in het sociaal domein niet volledig stuurbaar is, bijvoorbeeld ten aanzien van de openeinderegelingen in de Jeugdwet. Dit maakt dat gemeenten beperkt grip hebben op hun financiële situatie in dat domein. Kortom: verhoogde staat van paraatheid.

Op basis van de huidige situatie en de waargenomen trends lopen gemeenten de komende jaren grote risico's als gekeken wordt naar de opgaven waar zij de komende jaren voor staan. Dat komt in de volgende paragraaf aan de orde.

Opgaven voor de komende jaren

Meerjarige opgaven, meerjarige financiering

De komende jaren zijn er diverse grote meerjarige opgaven zoals woningbouw, energietransitie, vergroten vitaliteit en trends zoals vergrijzing. Deze kunnen alleen maar met meerjarig beleid en meerjarige maatregelen worden gerealiseerd dan wel opgevangen. Vaak zijn beleid en maatregelen nodig die langer duren dan een collegeperiode. Bij de uitvoering ervan zijn diverse organisaties en bedrijven

¹⁰ *Implementatieplan SAMEN: basisjeugdhulp en ondersteuning bij WIJ Groningen*, bijlage bij brief aan de gemeenteraad dd 7 september 2022, kenmerk 452199-2022 (Gemeente Groningen, 2022).

betrokken om de maatschappelijke doelen te bereiken. Gemeenten hebben behoefte aan structurele financiering om de integrale opgaven op te pakken. Dat vraagt om een meerjarige bekostiging. Anders zullen gemeenten huiverig zijn om risico's te nemen en wordt de problematiek enkel groter.

Die structurele financiering kan bereikt worden door meer in te zetten op brede doeluitkeringen die meerjarig beschikbaar zijn en waarbij gemeenten niet verplicht zijn tot besteding in één begrotingsjaar, maar over de mogelijkheid beschikken de lasten over meerdere jaren uit te smeren.

Integraal gezien

Daarbij speelt dat deze maatschappelijke opgaven integraal moeten worden gezien. Daar waar nu volop wordt ingezet op woningbouw en de transformatie van bedrijfspanden naar woonappartementen, zal men tegelijkertijd een visie moeten vormen over werk en de plekken in de gemeente waar gewerkt kan worden, bijvoorbeeld nieuwe bedrijventerreinen. Het is direct duidelijk dat tegelijkertijd naar de impact voor de natuur gekeken dient te worden. Dat vraagt dan ook om een integrale benadering.

Een ander voorbeeld is het vraagstuk rond de statushouders en vluchtelingen uit Oekraïne, waarin huisvesting, onderwijs, werkgelegenheid, inkomen en sociale ondersteuning samenkomen. Ook dat vraagt om een integrale benadering.

Regionale samenwerking

Deze meerjarige en integrale opgaven zijn door de aard ervan voornamelijk regionaal. Dat vraagt samenwerking op regionaal niveau met oog voor een goede governance zodat gemeenteraden in positie blijven. De aangepaste Wet maatschappelijke regelingen komt daaraan tegemoet. Daarnaast vraagt het ook om regionale bekostiging, waarbij gemeenten individueel financieel verantwoordelijk blijven. Dus ofwel het Rijk bekostigt gemeenten die gezamenlijk regionaal de opgaven verrichten, ofwel er wordt gekozen voor een centrumgemeenteconstructie. Voorkomen moet worden dat het Rijk via de bekostiging een nieuwe regionale bestuurslaag creëert zonder politiek mandaat.

Tevens zal er oog moeten zijn voor de lokale politieke situatie. Door de versnippering in de gemeenteraden is het risico aanwezig dat de gemeenteraad zich terugtrekt achter de eigen gemeentegrenzen. Her en der in het land vinden al discussies plaats over het opheffen van samenwerkingsverbanden. Zo heffen de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk (BAR- gemeenten) hun samenwerkingsverband van de backoffice op.

Uitvoeringskracht

Het uitvoeren van beleid om de maatschappelijke opgaven aan te pakken of op te lossen vraagt om uitvoeringskracht. Uitvoeringskracht vanuit de gemeenten zelf maar ook in relatie tot bedrijven (aannemers), zorgorganisaties, woningcorpora-

ties, onderwijsinstellingen en dergelijke, die meerjarig deze opgaven uitvoeren. Organisaties en bedrijven die bijna altijd al regionaal werken. De uitvoeringskracht wordt versterkt door regionaal samen te werken. Ook – of juist – gelet op de krapte op de arbeidsmarkt moet bezien worden hoe de uitvoeringskracht versterkt kan worden.

Dat vraagt om andere aanpakken, zoals in bijvoorbeeld in de regio Tilburg, waar in het sociaal domein is afgestapt van ‘open house’-constructies en waarbij wordt ingezet op een vijftal grotere zorgaanbieders die voor de komende tien jaar zeker zijn van hun uitvoerende taken. Daardoor kunnen deze organisaties personeel aan zich binden, investeren in kwaliteit en innoveren. Uiteraard in interactie met de gemeenten.

Last but not least zal de overheid weer aan gezag winnen als de uitvoeringskracht versterkt wordt, zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur beschrijft in zijn rapport *Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur*.

Wat dus niet

Om de uitvoeringskracht van gemeenten en provincies te versterken moet het Rijk snel helder maken welke structurele middelen de gemeenten gaan krijgen voor hun meerjarige opgaven. Het is voor gemeenten een legpuzzel van budgetten met korte looptijd. Geen ad hoc financiering voor langetermijnvraagstukken. Tevens zal het Rijk niet nog meer taken bij regionale uitvoeringsorganisaties zoals veiligheidsregio's en omgevingsdiensten moeten beleggen zonder dat daar een adequate bekostiging tegenover staat en gemeenten risico's op tekorten lopen.

Ook de stijging van het volume en het aantal SPUK's is in dat licht bezien een negatieve ontwikkeling die snel gestopt zou moeten worden. Tevens zal voorzichtiger gehandeld moeten worden met de Regio Deals, die het risico in zich hebben dat niet integraal naar vraagstukken wordt gekeken. Uit onderzoek naar regionale bekostiging dat in opdracht van de VNG is uitgevoerd, komt ook naar voren dat gemeenten vaak te ‘hijgerig’ achter incidenteel Haags geld aan lopen zonder na te denken over wat de grootste lokale maatschappelijke opgaven zijn. Er worden potjes gezocht om cofinanciering mogelijk te maken terwijl dat niet prioriteiten voor die regio zijn.¹¹

Op basis van de terugblik op de afgelopen vijf jaar komt de waarschuwing naar voren dat het Rijk zodanig sterk aan de knoppen van de gemeentefinanciën kan draaien dat het gemeentelijke financiële beeld snel kan veranderen. Ook voor de grotere centrumgemeenten, die meer tegen een stootje kunnen.

¹¹ VNG. *Denkrichtingen vanuit de praktijk; onderzoek naar optimale regionale bekostiging* (Utrecht: BDO, 2022).

Waar in de afgelopen jaren door de stijging van de algemene uitkering het beeld in een relatief korte periode is verbeterd, kan dat ook zo weer veranderen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag ‘wat dan wel?’

Brede welvaart in de gemeentelijke beleids- en begrotingssystematiek

In de vorige paragraaf wordt de conclusie getrokken dat er meerjarig, integraal, regionaal én vanuit uitvoeringskracht gestuurd moet worden. Dat vraagt om sturen op maatschappelijke outcome, meerjarige doelstellingen en meerjarige bekostiging met het primaat bij de gemeenten, die samen de regionale opgaven oppakken en met kracht uitvoeren.

Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Er is echter een ontwikkeling in de afgelopen jaren ingezet vanuit het Rijk die opgepakt wordt door verschillende provincies en gemeenten. Die ontwikkeling is veelbelovend en betreft ‘Brede Welvaart’.

Brede welvaart & het Rijk

Brede welvaart is het principe om vanuit meerdere invalshoeken naar de maatschappij te kijken. Niet enkel vanuit een economische invalshoek, maar ook vanuit samenleving en leefomgeving. Met oog voor zowel het heden als de (nabije) toekomst. Daarbij vond in de afgelopen periode een koppeling plaats met de zeventien ‘sustainable development goals’ zoals de Verenigde Naties die geformuleerd hebben en die door zowel Rijk als provincies en gemeenten zijn omarmd. De laatste ontwikkeling is het doorvertalen van brede welvaart naar de beleids- en begrotingscyclus.

Sinds 2018 geeft het Rijk steeds meer aandacht aan brede welvaart, onder andere in de Miljoenennota. Het kabinet onderschrijft de toegevoegde waarde van bredewelvaartsindicatoren in de begrotingscyclus¹² en neemt daarom verdere stappen om brede welvaart meer te integreren in de beleidscyclus en een centrale positie te geven.

Op verzoek van het kabinet werken CPB, PBL en SCP aan een gezamenlijke kernset van bredewelvaartsindicatoren in een groeimodel van vijf jaar. Daarbij richten bredewelvaartdoelen zich op impactniveau en worden er impactindicatoren ontwikkeld. Daarmee kunnen behalve op output ook doelen geformuleerd worden

¹² Ministerie van Financiën, *Kamerbrief, betreft: Brede welvaart in de begrotingssystematiek. Kamerstukken II, 2021/22, 23 mei 2022, 34 298, nr. 37.*

op outcome en impact. Tevens wordt aangegeven dat dit meerjarige doelen zijn die op een breed terrein liggen van kwaliteit van leven, zowel in het heden als in de toekomst. Vraagstukken over klimaatverandering, aanpak van de stikstofcrisis, bouwen van betaalbare woningen, verbeteringen in de gezondheidszorg, verbeteren van de bestaanszekerheid et cetera worden daarbij benoemd. Ook geeft het kabinet aan te streven naar integratie van de beleids- en begrotingssystematiek. In hun voortgangsrapportage over de verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek van 30 juni 2022 laten CPB, PBL en SCP zien waar ze staan.¹³

Daarnaast voert het CBS op verzoek van het kabinet de ‘Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals’ uit.¹⁴ De bedoeling is dat op Prinsjesdag 2023 er factsheets zullen zijn bij de begroting van alle departementen. Dit sluit aan op de kernset die de Planbureaus ontwikkelen.¹⁵

De conclusie luidt dat het Rijk bezig is om de maatschappelijke opgaven meerjarig door te vertalen naar beleidsprogramma’s, in combinatie met de begrotingssystematiek.

Ook het rapport van Rli, ROB en RVS *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio’s* is op die wijze te interpreteren: vanuit het bredewelvaartsprincipe meer oog voor regionale verschillen. De drie adviesorganen roepen op tot een evenwichtiger rijksbeleid met een sterkere oriëntatie op de regio. Zij pleiten voor een langjarige investeringsstrategie. Hier ligt een mooie kans op het scharniervlak tussen Rijk en regio’s.¹⁶

Brede welvaart & provincies en gemeenten

Voor provincies en gemeenten liggen er kansen om de systematiek van brede welvaart te omarmen en op deze op dezelfde wijze door te vertalen in meerjarige beleidsprogramma’s.

¹³ *Verankering van brede welvaart in de begrotingssystematiek, voortgangsrapportage van de drie gezamenlijke planbureaus* (Den Haag: CPB, PBL en SCP, 2022).

¹⁴ *Monitor Brede Welvaart & de Sustainable Development Goals 2022* (Den Haag: CBS, 2022).

¹⁵ Daarbij zijn ondertussen acht indicatoren voor Brede Welvaart geformuleerd: Subjectief welzijn, Gezondheid, Consumptie & inkomen, Onderwijs en opleiding, Ruimtelijke samenhang en -kwaliteit, Economisch kapitaal, Natuurlijk kapitaal en Sociaal kapitaal.

¹⁶ *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio’s* (Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2023).

In diverse coalitieakkoorden, zoals die van Apeldoorn¹⁷, Oude IJsselstreek¹⁸ en Helmond¹⁹, wordt het concept brede welvaart ook benoemd. In de programmabegroting 2021-2024 van de gemeente Oude IJsselstreek is brede welvaart het centrale thema.²⁰ Ook in provinciale verkiezingsprogramma's kwam dit begrip veelvuldig voor. Tevens lijkt het een niet-gepolitiseerde denkwijze. Het vervolg zou zijn om de stappen te zetten naar een gemeentelijke beleids- en begrotings-systematiek zoals bijvoorbeeld de gemeente Apeldoorn doet.

Op die manier zijn maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, energietransitie, werkgelegenheid en dergelijke integraal te bezien. Ook vraagt dit een meerjarige, integrale visie zodat bijvoorbeeld ten aanzien van ruimtegebruik een integrale afweging kan plaats vinden van bijvoorbeeld woningbouw, aanleg bedrijventerreinen, recreatie, landbouw én natuur.

Omdat dit soort vraagstukken regionaal spelen, hebben gemeenten een intrinsieke motivatie om deze met elkaar op te pakken. Met oog voor de lokale en regionale wensen: gemeentebestuurders staan immers het dichtst bij de burger.

Ook kan er direct aandacht zijn voor de uitvoeringskracht die zowel van gemeenten alsook van zorgorganisaties, woningcorporaties, onderwijsinstellingen en bedrijven moet komen. Daarbij speelt dat deze organisaties en bedrijven vanuit een sterke regionale context werken. Een extra reden voor regionale samenwerking.

Bijkomend voordeel van het formuleren van meerjarige doelen en bekostiging is dat de uitvoering van beleid meer zekerheid geeft in een politiek-bestuurlijk volatiele omgeving. Het doet tegelijkertijd ook recht aan lokale en regionale verschillen en geeft minder het beeld van bemoeienis vanuit 'Den Haag'.

Daarbij blijft het belangrijk om de eerdergenoemde kengetallen (solvabiliteit, nettoschuldquote, grondexploitatie, structurele exploitatie en belastingcapaciteit) als financieel fundament te nemen en om risico's in te schatten. Daarbij kan dit ook gezien worden in de regionale context, uiteraard met inachtneming van ieders rol en verantwoordelijkheid.

Last but not least vraagt dit dat gemeenten, provincies en Rijk de handen ineen slaan om brede welvaart in hun beleids- en begrotingssystematiek te verankeren. Dat biedt perspectief om zowel op inhoud als op proces stappen te zetten.

Dit essay wil daar een bijdrage aan leveren.

17 *Handen uit de mouwen en aan de slag, coalitieakkoord 2022-2026* (Gemeente Apeldoorn, 2022).

18 *Oude IJsselstreek maakt samen sterk, coalitieprogramma 2022-2026* (Gemeente Oude IJsselstreek, 2022).

19 *Een sterk Helmond voor iedereen, ambitieakkoord gemeente Helmond 2022-2026* (Gemeente Helmond, 2022).

20 *Programmabegroting 2021-2024 Doorpakken!* (Gemeente Oude IJsselstreek, 2020).

Gemeentelijke algemene middelen: risico's en agendapunten

Johan de Kruijf¹

Als het over het Gemeentefonds gaat, zijn er de afgelopen jaren twee constanten geweest. Er is altijd te weinig geld en er is altijd wel een groep gemeenten te vinden die zeggen dat het verdeelmodel onvoldoende tegemoetkomt aan hun kosten. In dit essay gaat het niet om techniek of te weinig geld, maar om de wat meer verborgen risico's. Dan gaat het om de gevolgen die de huidige omvang van de eigen gemeentelijke middelen (eigen belastingen en Gemeentefonds) en de huidige verdeelsystematiek kunnen hebben voor de houdbaarheid van de begroting van de individuele gemeenten. Op basis daarvan staan aan het slot een aantal onderwerpen genoemd voor de gespreksagenda tussen Rijk en gemeenten over de financiële verhoudingen.

Om te beginnen een paar korte opmerkingen over de huidige stand van zaken. De invoering van het nieuwe verdeelmodel gaat gepaard met een overgangsperiode waarbij vooralsnog de herverdelingseffecten naar boven en beneden zijn gemaximeerd. In de periode tot 2025 zullen nog aanvullende onderzoeken plaatsvinden die het verdeelmodel raken, bijvoorbeeld over de overige eigen inkomsten.² Het veranderen van de verdeelsleutel raakt de verdeling van middelen over de individuele gemeenten maar heeft geen invloed op de omvang van het Gemeentefonds. Op dat laatste punt is er een tweetal ontwikkelingen te noemen die wel grote gevolgen voor de beschikbare middelen van alle gemeenten kunnen hebben. In de eerste plaats heeft het Rijk het volumeaccres in de periode 2022-2025 vastgezet en de wens geuit om afstand te nemen van de trap-op-trap-af-systematiek³. Voor de periode na 2025 is het volumeaccres zodanig vastgesteld dat het totaal beschikbare bedrag in het Gemeentefonds duidelijk lager is dan in 2025 maar wel hoger dan het bedrag in 2022. Dit verschijnsel staat inmiddels bekend als het 'ravijn'.⁴ In de tweede plaats en met het vorige punt samenhangend is er opnieuw aandacht voor verbreding van het lokale belastinggebied. Dat is onderdeel van een bredere operatie om een nieuwe financieringssystematiek voor het decentraal bestuur te

1 Dr. J.A.M. (Johan) de Kruijf is universitair docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit en eigenaar van Voor Raad & Bestuur.

2 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerbrief [betreft Onderzoeksagenda nieuwe verdeelmodel gemeentefonds]*, Kamerstukken II, 2022/23, 5 juli 2022, 35 295B, nr. 24.

3 *Akkoord bevrozing volume-accres 2022-2025* [brief], 29 (Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022), <https://vng.nl/brieven/akkoord-bevrozing-volume-accres-2022-2025>.

4 Voor 2026 is in de septembercirculaire 2022 eenmalig ruim 900 miljoen euro aan het Gemeentefonds toegevoegd om de effecten van het nog niet vaststellen van het groeppad van het Gemeentefonds te compenseren.

ontwikkelen.⁵ De uitkomsten van die zoektocht raken ook het nu ingevoerde verdeelmodel omdat het belang van eigen gemeentelijke inkomsten groter wordt. Dit kan ertoe leiden dat het beoordelen van de nog openstaande vragen over het belang van overige eigen middelen die gemeenten naast de ozb hebben in het verdeelmodel nog gecompliceerder wordt.

In dit essay staan risico's rondom de mix van algemene inkomstenbronnen voor gemeenten centraal, enerzijds door stelselwijzigingen en anderzijds door demografische ontwikkelingen. De opbouw is als volgt. In paragraaf 1 is aandacht voor de omvang van het Gemeentefonds, in paragraaf 2 voor de algemene gemeentelijke belastingmiddelen en in paragraaf 3 voor demografische dimensies. Daarna volgen in paragraaf 4 suggesties voor agendapunten over de financiële verhoudingen die Rijk en decentrale overheden met elkaar zouden moeten bespreken.

1 Gemeentefonds

Het Gemeentefonds is in 1929 ingevoerd als vervanging van de tot dan toe bestaande regeling waarbij gemeenten via opcenten op de inkomstenbelasting hun inkomsten verkregen.⁶ Het idee daarbij was dat gelijkwaardige gemeenten een gelijkwaardig voorzieningenniveau voor hun burgers zouden kunnen aanbieden, het zogenoemde derde aspiratieniveau.⁷ De onderliggende veronderstelling was dat gemeenten in autonomie keuzes voor het lokale voorzieningenniveau konden maken.

1.1 STUURBAARHEID UITGAVEN

In de Nederlandse institutionele verhoudingen zijn belangrijke taken als zorg en onderwijs historisch gezien privaat georganiseerd. Na de Tweede Wereldoorlog gold dat in principe ook voor de financiering en exploitatie van de volkshuisvesting. Gevolg daarvan was dat Nederlandse gemeenten op deze financieel risicovolle domeinen geen wezenlijke risico's droegen. Met de groei van de welvaartsstaat nam de omvang van de overheidsbemoeienis toe. Ook gemeenten kregen een steeds groter aandeel in de zorgtaken. Recent wordt daarbij een driedeling gemaakt in drie typen gemeentelijke taken: autonoom, medebewind met beleidsvrijheid en uitvoerend medebewind.⁸ Volgens het kabinet moet de bekostiging

5 Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Brief aan de Tweede Kamer [Contourennota]. Kamerstukken II, 2021/22, 11 juli 2022, 35 925, nr. 170.*

6 W. Bonnema et al., *Gemeentefinanciën*. (Haarlem: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 2e druk, 1996, 180).

7 P.B. Boorsma & M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de loep*, 17 (Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2006), 25-12-2012; *Rust-Reinheid-Regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*, 27 (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

8 *Contourennota*, 4

van gemeenten aansluiten bij die verschillende typen taken. Bij de uitvoering van de bijstand is dat nog duidelijk: daar is sprake van bekostiging buiten het Gemeentefonds met een risicodeling via een vangnetregeling.

Met de decentralisaties van 2015 rondom Wmo en jeugdzorg en de daarmee gepaard gaande bezuinigingen is sprake van een fundamentele verandering. Gemeenten hebben taken overgedragen gekregen die een openeindekarakter kennen zonder dat er sprake is van een stelsel van risicoverdeling zoals dat bij de bijstand wel bestaat. Het gaat hierbij om substantiële bedragen: door de toevoeging van de bekostiging van de Wmo en jeugdzorg steeg de omvang van het Gemeentefonds van 2014 op 2015 met ongeveer de helft van ruim 18 naar ruim 27 miljard euro. Op de genoemde gebieden is het de vraag tot welke categorie taken deze decentralisaties behoren. Interventies van het Rijk (abonnementstarief), opvattingen over gelijkheid en jurisprudentie lijken er ten minste in materiële zin op te duiden dat hier de balans doorslaat richting uitvoerend medebewind in plaats van medebewind met een zekere mate van beleidsvrijheid.⁹ Met de kennis van nu lijkt het erop dat de keuze voor bekostiging via het Gemeentefonds geen recht doet aan de draagkracht die gemeenten hebben om risico's in het sociaal domein op te vangen.

Oplossingen zoals het noodfonds tekortgemeenten in 2018, de signalen van de Raad voor het Openbaar Bestuur¹⁰ over het sociaal domein als 'koekoeksjong' en ook de inzet van de arbitragecommissie jeugdzorg¹¹ laten zien dat er sprake is van verdringing van de autonome uitgaven door de claims op zorguitgaven. Dat vraagt zowel om herbezinning op de benodigde financiële ruimte als op de vormgeving van de financiële verhouding tussen Rijk en decentraal bestuur. Op het eerste punt zien we vooral incidentele maatregelen zoals via het genoemde noodfonds en de arbitragecommissie. De structurele oplossing ontbreekt. Op het organisatorische vlak hebben Allers en collega's¹² voorstellen gedaan die het mogelijk maken om via bijzondere fondsuitkeringen bestedingsvrijheid op lokaal niveau in stand te houden in combinatie met andere objectieve verdeelsystemen. Dit kan ook een kapstok zijn om naar analogie van de bijstand een geobjectiverde risicodeling ex ante en ex post te hanteren.

9 *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*, 59-61 (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019).

10 *Reflecties op Rust-Reinheid-Regelmaat: Opbrengsten van de dag van de financiële verhoudingen 2021*, 29 (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

11 Commissie van wijzen Rijk/VNG budget Jeugdzorg: Een onderwerp van aanhoudende zorg, *Kamerstukken II 2020/21*, 31839 nr. 777 blg-982933.

12 M.A. Allers et al., Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten, *Kamerstukken II 2021/22*, 35925-VII, nr. 143, blg-1022967, 73-74.

1.2 OMVANG GEMEENTEFONDS

Hierboven stond het uitgangspunt van autonomie en stuurbaarheid van uitgaven centraal. In het navolgende gaat het om de omvang van het Gemeentefonds zelf en de risico's die daarbij zijn te onderkennen. Het vaststellen van de benodigde omvang van het Gemeentefonds is een complex vraagstuk. De tot 2021 toe gebruikte systematiek van trap-op-trap-af is inmiddels losgelaten en vervangen door in eerste instantie een combinatie van een volumeaccres met daarnaast een component voor inflatie en als het aan het kabinet ligt na 2026 alleen nog maar een component voor inflatie.¹³

De systematiek van trap-op-trap-af is problematisch omdat onderbesteding van middelen bij het Rijk vervolgens ook leidt tot verlaging van de middelen voor gemeenten¹⁴ terwijl de besteding van middelen bij gemeenten gedurende het jaar onafhankelijk is van het verloop van de rijksuitgaven. Omdat onderbesteding bij het Rijk veelal pas laat in het jaar bekend is, heeft de gemeente geen mogelijkheden meer om bij te sturen. Voor de periode 2022-2026 is dit probleem opgelost via een vastgezet accres. Daarna wil het kabinet eigenlijk alleen nog inflatiecorrectie toepassen. Wat dat gaat betekenen voor de relatie tussen de kostenontwikkeling bij gemeenten, gegeven de huidige taken, en de omvang van het Gemeentefonds staat nog in de sterren geschreven. Het kabinet heeft toegezegd om voor de meicirculaire 2023 op hoofdlijnen duidelijkheid te verschaffen.¹⁵

Allers en Peters lieten zien dat de geconsolideerde rijksuitgaven 31% van de totale overheidsuitgaven in 2018 waren.¹⁶ Voor de gemeenten ligt dat getal op 14%. De rest van de uitgaven verloopt voornamelijk via de socialezekerheidsfondsen (38%) en onderwijs en andere lokale organisaties (11%). Dat laat zien dat ook uitgaven op gemeentelijk niveau er macro-economisch toe doen. Dat kan een argument zijn om vanuit macro-economisch perspectief via de trap-op-trap-af-systematiek bij gemeenten bezuinigingen te verlangen. Hierbij blijft in het midden of cyclisch of anticyclisch begrotingsbeleid op landelijk niveau de voorkeur moet hebben.

Wat wel blijft staan, is dat goed bestuur ook betekent dat er sprake is van betrouwbaar en voorspelbaar handelen van de overheid, ook in de onderlinge verhoudingen.¹⁷ Dat is des te meer van belang aangezien gemeenten de wettelijke plicht hebben om een structureel sluitende begroting op te leveren. Indien er noodzaak is om bij te sturen, vraagt dat wel om tijdige aankondiging van de maatregelen.

¹³ *Contourennota*, 4.

¹⁴ Geldt ook voor provincies, maar dat blijft verder buiten beschouwing.

¹⁵ *Kamerstukken II*, 2022/23, 16 januari 2023, 36200-B, nr. 15, 7). [Verslag van een schriftelijk overleg inzake vervolg Contourennota en Integraal Overzicht Financiën Gemeenten.]

¹⁶ M.A. Allers & K. Peters, Decentralisatiebeleid van overheid niet in uitgaven terug te zien. *Economische en Statistische Berichten*, (2019) 104 (4776), 376-378.

¹⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur, *Rust-Reinheid-Regelmaat*, 9-10.

1.3 WIJZIGINGEN IN TAKENPAKKET EN GEMEENTEFONDS

Naast de algemene vraagstukken rondom het accres zijn er andere risico's te benoemen in de wijze waarop met het Gemeentefonds wordt omgegaan. Het komt regelmatig voor dat middelen aan het Gemeentefonds worden onttrokken voor een beleidsdoel dat niet alle gemeenten op dezelfde wijze raakt. Zo is de consequentie van het Volkshuisvestingsfonds en de Woningbouwimpuls dat de komende jaren 250 miljoen euro per jaar wordt herverdeeld van alle gemeenten naar gemeenten die een volkshuisvestingsopgave kennen en daarvoor middelen uit de genoemde fondsen ontvangen. Ook de nog steeds niet ingetrokken opschalingskorting kent trekken van herverdeling van middelen tussen gemeenten omdat het een generieke uitname van middelen is die vooral de grotere gemeenten raakt, die tegelijkertijd al voldeden aan de beoogde opschaling. Gemeenten en Rijk moeten daarom meer aandacht besteden aan het vraagstuk van herverdelingseffecten als gevolg van mutaties in het Gemeentefonds. Het uitgangspunt dient te zijn dat wanneer het Rijk iets nieuws wil bereiken, dat via extra rijksmiddelen dient te gebeuren in plaats van het onttrekken van middelen uit het Gemeentefonds.

2 Gemeentelijke belastingen

Al jaren is er discussie over verbreding van het lokale belastinggebied.¹⁸ De meest recente publicatie op dit gebied is een rapport van de werkgroep herziening gemeentelijke belastinggebied uit 2020.¹⁹ Dat rapport bevat voorstellen om meer ruimte voor belastingheffing toe te staan voor de bekostiging van taken waar een gemeente veel beleidsvrijheid heeft. Meer concreet is er een voorstel om voor circa 6 miljard euro belastingruimte te creëren onder gelijktijdige verlaging van het totaal van het Gemeentefonds en een verlaging van de inkomstenbelasting.²⁰ De hele operatie kan volgens het genoemde rapport budgettair neutraal verlopen. De commissie-Lazeroms, die op verzoek van de Tweede Kamer onderzoek deed naar de financieringssystematiek van de decentrale overheden, merkt op dat in het coalitieakkoord geen afspraken zijn gemaakt over verlaging van de nationale belastingen voor burgers en bedrijven.²¹ Daarmee is volgens de commissie nog niet voldaan aan een randvoorwaarde die gemeenten hebben gesteld en die ook was genoemd door de werkgroep herziening belastinggebied zelf.

18 P. B. Boersma, C.A. de Kam & L. van Leeuwen, *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*. (Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2004); Commissie-Rinnooy-Kan, *Bepalen betekent betalen. Advies van de Commissie Financiële ruimte voor gemeenten* (Den Haag: VNG, 2015).

19 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Rapport van de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 71 blg-937066*.

20 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen*, 18.

21 Commissie-Lazeroms, *Samenwerkingsvermogen – Samen werken aan maatschappelijke opgaven met financiën in balans, Kamerstukken II, 2022/23, 35 925 VII nr. 170, bijlage, 7*.

2.1 AUTONOMIE EN EIGEN BELASTINGMIDDELEN

Zoals hierboven genoemd is het volgens de werkgroep herziening gemeentelijk belastinggebied mogelijk om de belastingruimte met 6 miljard euro te verhogen. Dat bedrag berust op de som van de autonome taken en de helft van de kosten van de gedeelde taken. Onder die gedeelde taken zijn ook de Wmo-taken opgenomen. Dat lijkt aan te sluiten bij de eerdergenoemde brief van de minister²² over medebewindtaken waar gemeenten op kunnen sturen. De beleidsvrijheid bij Wmo-taken is echter beperkt; de typering als ‘gedeelde taken’ lijkt de beleidsvrijheid bij Wmo-taken te overschatten. De veelheid aan jurisprudentie laat zien dat eigen beleid van gemeenten op het domein van Wmo en jeugdzorg, zeker wanneer het gaat om de individuele voorzieningen, feitelijk niet bestaat. Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur heeft daar in het verleden op gewezen.²³ In de tweede plaats zijn er beleidsinterventies op rijksniveau (denk aan eigen bijdragen) die de beleidsruimte voor individuele gemeenten nog verder inperken, maar die te legitimeren zijn vanuit de gedachte dat gemeente geen inkomenspolitiek mogen voeren. In de derde plaats is de Wmo een openeinderegeling. Alhoewel er bij individuele verstrekkingen in de Wmo geen wettelijke normen zijn, leidt jurisprudentie tot een substantiële inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid en in materiële zin tot een openeinderegeling. De aanzuigende werking van het abonnementstarief dat van rijkswege is vastgesteld zorgt er daarbij voor dat volumesturing door gemeenten nauwelijks mogelijk is. Het financiële belang van de individuele Wmo-verstrekkingen²⁴ bij de G40-gemeenten is anno 2021 ruim 70% en is vergelijkbaar met de verhoudingen in 2017. Bij de overige gemeenten ligt dit percentage onder de 65%. De combinatie van jurisprudentie, interventies van het Rijk en het financiële gewicht van individuele verstrekkingen leidt ertoe dat de balans in stuurbaarheid van de Wmo eerder doorslaat in de richting van uitvoerend medebewind dan richting medebewind met beleidsvrijheid voor gemeenten. Dat alleen al is reden genoeg om bij de grondslag voor een verbreed belastinggebied de Wmo-component buiten beschouwing te laten. Op basis van de redeneringen van de werkgroep verbreding belastinggebied²⁵ zou er dan nog ruimte zijn voor een verbreding van het lokaal belastinggebied in de orde van grootte van 2,5-3 miljard euro in plaats van de nu voorgestelde 6 miljard euro.

2.2 VERDEEEFFECTEN LOKALE BELASTINGEN

De commissie-Lazeroms noemt in algemene termen dat er bij wijziging van het lokaal belastinggebied sprake zou moeten zijn van een aanvaardbare belastingdruk en aanvaardbare inkomenseffecten voor huishoudens.²⁶ De ervaringen rondom de herziening van het verdeelstelsel voor het Gemeentefonds laten zien

22 *Contourennota*.

23 Raad voor het Openbaar Bestuur, *Beleidsvrijheid geduid*, 61.

24 Gebaseerd op gegevens uit www.findo.nl voor de taakvelden 6.6, 6.71 en 6.81 (individueel) en 6.1 en 6.2 (collectief).

25 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen*, 49.

26 Commissie-Lazeroms, *Samenwerkingsvermogen*, 27.

hoe ingewikkeld het is om op het niveau van de gemeenten al tot een voor iedereen aanvaardbare verdeling van lusten en lasten te komen. Verandering van de verhouding tussen de rijksbijdragen en het eigen belastinggebied van gemeenten zal die discussie opnieuw doen oplaaien. In het verdeelmodel van het Gemeentefonds is een correctiefactor opgenomen voor de ozb-belastingcapaciteit. Een van de open eindes voor aanvullend onderzoek in het verdeelmodel dat in 2023 in werking is getreden betreft de overige eigen middelen (niet zijnde ozb) van gemeenten. Dat er nog onderzoek naar overige eigen middelen loopt, kan al gevolgen hebben voor het huidige verdeelmodel. In combinatie met een verbreding van het lokale belastinggebied roept dat ook de vraag op of de bestaande correctiefactor voor de ozb houdbaar is.

Op het microniveau van inkomenseffecten binnen gemeenten kunnen ook herverdelingseffecten ontstaan. Dat is in de eerste plaats de herverdeling die ontstaat in de inkomstenbelasting, als het Rijk tenminste de inkomstenbelasting verlaagt tegelijkertijd met een vergroting van het gemeentelijke belastinggebied. Dat raakt vermoedelijk vooral de lage inkomens: een verlaging van tarieven in de inkomstenbelasting werkt in absolute termen voor de hogere inkomens positiever uit. Daarbij past ook de vraag of verfijning in het landelijke belastingstelsel om lage inkomens te compenseren, het belastingstelsel niet nog verder compliceert en of de Belastingdienst daar wel toe in staat is. De omwegen die zijn gebruikt om lage inkomens te compenseren voor de gestegen energiekosten zijn daar een voorbeeld van (verhoging zorgtoeslag in plaats van een netto-inkomenoplossing). Dat zou een argument kunnen zijn om verbreding van het lokaal belastinggebied pas in te voeren gelijktijdig of na herziening van het stelsel van de loon- en inkomstenbelasting.

Er is een verkenning gedaan naar de inkomenseffecten van verbreding van het lokale belastinggebied. Het CPB onderzocht de inkomenseffecten van verbreding van het lokale belastinggebied voor de hele Nederlandse groep personen tot 175% van het minimumloon.²⁷ Die afbakening leidt ertoe dat het zicht op de echte onderkant van het inkomensgebouw ontbreekt. Hier zou de bij de bijstand vaak gehanteerde norm van 130% minimumloon of een analyse op basis van langdurige armoede toegevoegde waarde hebben gehad. Het CPB-rapport gaat ook niet in op regionale verschillen in inkomensverdelingen die gevolgen kunnen hebben voor het uitgangspunt van een budgettair neutrale verschuiving van landelijke naar lokale belastingen. In de tweede plaats hanteren gemeenten voor de laagste inkomens veelal kwijscheldingen van lokale heffingen. Dat kan ertoe leiden dat de burgers die wel een aanslag ontvangen een hogere aanslag zullen krijgen dan op voorhand modelmatig per gemeente valt te berekenen. Met name gemeenten met een bevolking met een lage sociaal-economische status zullen

27 R. van Eijkel & W. Vermeulen, *Een ruimer lokaal belastinggebied*, 9-12 (Den Haag: Centraal Planbureau, 2015).

hierdoor worden geraakt. Technisch zou dat op te lossen zijn via een herziening van het verdeelstelsel van het Gemeentefonds. De discussie rondom de recent ingevoerde en eigenlijk nog niet afgeronde herziening van het verdeelstelsel van het Gemeentefonds laat zien dat dit een traject van jaren kan zijn.

De keuze van de belastinggrondslag speelt eveneens een rol: is de WOZ-waarde van de woningvoorraad laag, dan is een hogere heffing nodig. Ook dat kan aanleiding zijn om over het stelsel van verevening van de ozb-inkomsten na te denken zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur eerder al stelde.²⁸ De alternatieve belastinggrondslagen zoals in het rapport van BZK²⁹ genoemd, raken ofwel de burger die nu geen ozb betaalt (de huurder) of sectoren die om een of andere reden van ozb-heffing zijn vrijgesteld. De vraag is of de huidige verdeelmodellen voor het Gemeentefonds voldoende ruimte bieden om de (regionale) verschillen in belastingcapaciteit bij een vergroot lokaal belastinggebied te compenseren. Dat kan weer aanleiding zijn om het verdeelmechanisme van het Gemeentefonds opnieuw ter discussie te stellen.

3 Demografie

Hierboven is al gesproken over gemeenten met een bevolking met een relatief lage sociaaleconomische status. In de huidige verdelingssystematiek van het Gemeentefonds wordt daar zoveel mogelijk rekening mee gehouden. In bredere zin is de bevolkingssamenstelling en met name de ontwikkeling daarvan een thema dat aandacht verdient bij de raming van middelen voor het Gemeentefonds op het niveau van de individuele gemeente. De verdeelmechanismen van het Gemeentefonds zijn geoptimaliseerd op basis van historische gegevens en onderlinge demografische en sociaaleconomische verhoudingen tussen gemeenten. Dat is een kwetsbaarheid die in het verdeelsysteem zit ingebouwd. Omdat de eerste generaties babyboomers in 2025 de leeftijd van 80 jaar bereikt, zal de druk op de zorg toenemen, mede doordat mensen langer thuis wonen. Dat kan leiden tot andere kostenstructuren bij gemeenten: de prijs kan stijgen, bijvoorbeeld door stijgende kosten voor de zorg per persoon; en ook de volumecomponent is kwetsbaar, zeker als de wachttijden voor intramurale zorg zouden gaan oplopen als de rijksoverheid niet bereid is de huidige relatieve capaciteit van intramurale zorg in stand te houden. Dat zou immers kunnen betekenen dat gemeenten langduriger zorg voor een groter percentage van de groep ouderen moeten leveren dan waar de verdeling nu impliciet van uitgaat. Hierdoor zou extra druk op de gemeentelijke budgetten ontstaan.

²⁸ *Advies herverdeling gemeentefonds* [Brief], 11 (Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, 2021).

²⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bouwstenen*, 17-23.

Wijkt een individuele gemeente af van de ijkpunten uit het verdeelmodel, bijvoorbeeld omdat de bevolking sneller of langzamer groeit dan het landelijk gemiddelde, dan kan dat ook gevolgen hebben voor de hoogte van de uitkering. Het vraagt dat gemeenten kritisch het perspectief voor de middellange termijn (5-10 jaar) van de inkomsten uit het Gemeentefonds prognosticeren. Ook onderliggende ontwikkelingen zoals snellere of langzamere vergrijzing kunnen dergelijke effecten hebben. Het valt buiten het bestek van dit essay om daar in detail op in te gaan, maar het lijkt verstandig dat gemeenten in ieder geval voor hun begrotingsramingen niet alleen kijken naar de samenstelling van de eigen bevolking. Het vergelijken van de samenstelling van de eigen bevolking met landelijke en regionale realisatie én prognosecijfers kan helpen om verrassingen in de vorm van een lagere uitkering, die verdeeltechnisch gezien correct is, vanuit het Gemeentefonds tegen te gaan. De houdbaarheidstest van de VNG kan daar een hulpmiddel bij zijn.

Landelijke beleidskeuzes zijn van invloed op de verdeling van het Gemeentefonds. Zo is bekend dat de kern van de woningbouwopgave zich concentreert in vijf provincies³⁰ waar bijna 80% van de nieuwe woningen tot 2030 is ingepland. Dat betekent ook wat voor de belastingcapaciteit van de betrokken gemeenten (meer ozb), de middelen uit het Gemeentefonds (meer inwoners) en ook meer kosten. Theoretisch zouden extra kosten en opbrengsten elkaar kunnen compenseren. De vraag is wat dergelijke ontwikkelingen doen voor de sociaaleconomische structuur van gemeenten en de eigen verdien capaciteit die ontstaat door een veranderende bevolking. Daarbij past overigens ook de opmerking dat binnen die vijf provincies de verdeling van de woningbouwopgave ook scheef zal zijn. Voor de gemeenten in de overige provincies betekent het vermoedelijk dat het relatieve aandeel in het Gemeentefonds zal dalen. Dat kan met name gebeuren wanneer de groei van het Gemeentefonds geen gelijke pas houdt met de bevolkingsontwikkeling. In dat geval kan dat ten koste gaan van het voorzieningenniveau in de gemeenten die in groei achterblijven. Dat zou aanleiding kunnen zijn om na te denken over een vorm van minimumbedragen per inwoner voor met name de kleinere gemeenten in de meer kwetsbare regio's zodat het huidige voorzieningenniveau ook vanuit het perspectief van leefbaarheid in stand kan blijven. Of dergelijke gedachten binnen het verdeelstelsel haalbaar en wenselijk zijn, is een vervolgvraag, maar het is in ieder geval aanleiding om te bezien of andere gerichte oplossingen mogelijk en wenselijk zijn.

30 Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant.

4 Voor de agenda

Degenen die hadden gehoopt dat met het invoeren van het nieuwe verdeelmodel voor het Gemeentefonds de rust bij gemeenten zou terugkeren, komen van een koude kermis thuis. Er is voor de periode tot 2025 rust gekocht, maar vanaf 2026 komt de onzekerheid dubbel en dwars terug, zowel voor wat betreft de verdeling als voor wat betreft de omvang. Daarbij valt naast de normering te denken aan het nog steeds niet afronden van de problemen rondom jeugdzorg, Wmo en de opschalingskorting. Tegelijkertijd dienen zich nieuwe vraagstukken aan. De vergrijzing zet verder door en komt in een kritische (80-plussers) fase die ook het beroep op de Wmo zal raken. Daarnaast is de veronderstelling dat de verbreding van het lokale belastinggebied op het niveau van de individuele gemeente en individuele burger budgettair neutraal zal uitpakken twijfelachtig. De belastinggrondslag die gemeenten kunnen hanteren (WOZ) verschilt sterk en de sociaaleconomische positie van de inwoners van een individuele gemeente is een tweede risico. De vraag is of dat verdeeltechnisch te ondervangen is. Tot slot mogen herverdelingseffecten die worden veroorzaakt door beleidsmatige mutaties in het Gemeentefonds niet uit het oog worden verloren. De veronderstelling is dat de groei van het Gemeentefonds ten goede komt aan alle gemeenten. Dat betekent dat, ceteris paribus, alle gemeenten in meer of mindere mate moeten profiteren van een groei van het Gemeentefonds. Wanneer het beleidsinstrument gericht is op een specifieke groep van gemeenten of wanneer sprake is van uitnames uit het Gemeentefonds, kunnen zich ook ongewenste herverdelingseffecten voordoen.

Op basis van de huidige inzichten gelden voor het collectief van gemeenten de volgende aandachtspunten:

- Spreek af dat in het Gemeentefonds een toets plaatsvindt op gewenste en ongewenste herverdelingseffecten in relatie tot de verwachte kostenontwikkelingen bij gemeenten van substantiële beleidsmatige mutaties in het Gemeentefonds.
- Het Rijk dient bij landelijke beleidsprioriteiten ook zelf rijksmiddelen beschikbaar te stellen en niet te betalen uit het Gemeentefonds: het Gemeentefonds is geen pinautomaat.
- Zorg voor vangnetconstructies zoals bij de bijstand, bij die taken waar de gemeente materieel gezien nauwelijks enige keuzeruimte heeft om te sturen.

Voor de individuele gemeente zijn de volgende twee punten van belang:

- Analyseer voor uw eigen gemeente de risico's van een verbreding van het okale belastinggebied, bijvoorbeeld door als uitgangspunt te nemen dat de opbrengst van de lokale belastingen moet verdubbelen.
- Kijk veel meer vooruit naar de gevolgen van veranderende bevolkingssamenstelling voor de inkomsten uit het Gemeentefonds en de taken die op u afkomen.

BIJLAGE I

Samenstelling Raad voor het Openbaar Bestuur

Drs. Han Polman, voorzitter

Commissaris van de Koning, provincie Zeeland

Prof. dr. ir. Katrien Termeer, vicevoorzitter

Hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen Universiteit

Drs. Angelique Berg

Tijdelijk raadslid, directeur-Generaal Centraal Bureau voor de Statistiek

Dr. Martiene Branderhorst

Algemeen directeur, gemeente Den Haag

Prof. dr. Frank Hendriks

Hoogleraar vergelijkende bestuurskunde, Tilburg University

Prof. mr. dr. Frank van Ommeren

Hoogleraar Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. Daan Roovers

Docent en filosoof, Universiteit van Amsterdam en Erasmus Universiteit Rotterdam

Huri Sahin

Burgemeester, gemeente Rijswijk

Drs. Peter Verheij

Zelfstandig adviseur en interim-professional publieke sector

Drs. Kees Jan de Vet

Dijkgraaf, waterschap Brabantse Delta

Drs. Peter Wilms

Tijdelijk raadslid, economisch consultant publieke sector

