



Position Paper

VNG Expertsessie Eerste Kamer

De financiële verhoudingen staan onder druk. Dat is niet iets wat alleen de VNG zegt, ook anderen hebben die constatering al eens – grondig onderbouwd – gedaan. Dit VNG-paper schetst het perspectief van gemeenten en noemt op basis daarvan mogelijkheden voor verbetering. In dit paper gaan we in op de volgende onderwerpen:

- **Afspraak is afspraak?**
De spelregels zijn best goed, maar de handhaving niet. En er ontbreekt een scheidsrechter.
- **De Grote Spraakverwarring**
Gemeenten en rijk praten steeds meer langs elkaar heen. Begrijpen we elkaar nog wel? En wat betekent dat voor de financiële verhoudingen?
- **Kunnen wij het maken? Nou en of!**
Het kan zeker beter. Het zal wel even duren voordat de financiële verhoudingen echt op orde zijn, maar verbeteringen kunnen best snel in gang worden gezet. Ook met hulp van de Eerste Kamer.

Afspraak is afspraak?

Het systeem van financiële verhoudingen is op papier uitstekend geregeld. Art. 2 Financiële verhoudingswet (Fvw) bepaalt dat bij elke nieuwe of gewijzigde gemeentelijke taak systematisch moet worden bekeken wat de financiële consequenties voor gemeenten zijn. Art. 108 lid 3 Gemeentewet bepaalt dat de kosten voor uitvoering van medebewindstaken volledig moeten worden vergoed. De praktijk is weerbarstiger:

- Bij de decentralisaties in 2015 werd een bezuiniging verdisconteert in de overheveling van taken. Beantwoording van de 'art. 2-vraag' werd daarmee tegelijk een onderbouwing van mogelijke besparingen. Dat daarmee destijds aannames zijn gedaan die later niet realistisch bleken te zijn mag bekend worden verondersteld.
- De casus Jeugdzorg is uitgebreid door de Eerste Kamer besproken. Het is interessant te kijken naar de wijze waarop hier is getracht in eerste instantie tot een vergelijk te komen tussen rijk en gemeenten. Nadat de eerste signalen over stijgende uitgaven in de jeugdzorg duidelijk werden is een lang traject van onderhandelingen gestart. Deze mondden uit in de afspraak dat een onafhankelijke 'Commissie van Wijzen' naar de kosten van de jeugdzorg zou kijken. In het oordeel van deze commissie werd – onder verwijzing naar art. 108 lid 3 Gemeentewet – vastgesteld dat gemeenten te weinig middelen kregen voor de uitvoering van deze wettelijke (medebewinds)taak. Ze adviseerde ook dat rijk en gemeenten zich gezamenlijk moesten inspannen om de uitgaven voor de jeugdzorg

met €1 mld. te verminderen. Een niet geringe opgave op een totaal van ca. €5,5 mld. Toch besloot het kabinet Rutte 4 om daarbovenop een extra besparing van €511 mln. in te boeken. Nog los van alle inhoudelijke implicaties hiervan was het ook bijzonder, omdat het in het geheel geen rekening hield met de uitspraak van de Commissie van Wijzen.

- Tot de invoering van de huidige Financiële verhoudingswet (1996) was de groei van het gemeentefonds wettelijk vastgelegd. In het debat over de invoeringswet werd destijds door de SGP een amendement ingediend om de (trap op, trap af) systematiek ook wettelijk te verankeren. Het kabinet ontraadde dit amendement, omdat er ruimte zou moeten zijn voor een bestuurlijke weging. Dat heeft tot 2021 relatief goed gewerkt: telkens werd bij de start van een kabinetsperiode een afspraak gemaakt tussen de verschillende overheden over de groei van het gemeentefonds voor betreffende periode. Gedurende de kabinetsperiode werd de systematiek geëvalueerd en werden alternatieven onderzocht. Het coalitieakkoord uit 2021 zette de bestaande systematiek tot en met 2025 voort, maar stelde de normeringssystematiek daarna buiten werking – overigens zonder dat daarvoor een alternatief was. Een wel erg ruime interpretatie van het begrip ‘bestuurlijke weging’, ook omdat de keus zonder overleg met medeoverheden werd gemaakt.
- Al geruime tijd is in de Code Interbestuurlijke verhoudingen opgenomen dat medeoverheden betrokken worden bij de formatie als het gaat om

onderwerpen die hen raakt. Dit jaar is in een vroeg stadium een gesprek geweest tussen vertegenwoordigers van medeoverheden en de onderhandelaars. In voorgaande formaties beperkte dit contact zich tot hooguit een kort gesprek aan het eind van de informatieperiode. O.a. de Raad van State en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen hebben gewezen op het feit dat de rijksoverheid voor het behalen van maatschappelijke resultaten afhankelijk is van de medeoverheden.

- Een heel bijzondere aanpak werd gekozen voor de woningbouwimpuls en het volkshuisvestingsfonds (beiden opgenomen in het coalitieakkoord uit 2021). Er werden middelen uit de algemene uitkering gehaald, om vervolgens via een specifieke uitkering – voor heel specifieke taken – aan gemeenten te worden verstrekt. Als het om bestaande taken gaat, is zo’n overheveling niet nodig. Als het om nieuwe taken gaat, dan is zo’n uitname in strijd met art. 2 Fw. In beide gevallen past een dergelijke aanpak niet binnen de financiële verhoudingen.

Zo zijn er meer voorbeelden te noemen. De regels zijn goed, maar de naleving niet. Er is geen automatisch mechanisme – of een scheidsrechter – om grote meningsverschillen te beslechten, zeker niet op een wijze waarmee dossiers ook echt worden opgelost. Het effect daarvan is dat er een hele rits aan slepende dossiers is die het gesprek tussen rijk en gemeenten permanent verzuren: de opschalingskorting, de jeugdzorg, de nieuwe financieringssystematiek.

De Grote Spraakverwarring

Begrijpen we elkaar nog wel? Iedereen die gesprekken of onderhandelingen tussen rijk en gemeenten heeft bijgewoond moet zich dat wel eens hebben afgevraagd. Tegenover de logica van de rijksbegroting staat de gemeentelijke praktijk. Het rijk dat geld mag lenen, gemeenten die verplicht een sluitende begroting moeten opstellen. Het kasstelsel versus het baten-lastenstelsel. De wens om precies te weten wat er met het geld gebeurt en de behoefte aan de vrijheid om eigen keuzes te maken. Ook hier een aantal voorbeelden:

- Een van de effecten van de decentralisaties was dat het gemeentefonds enorm in omvang is gegroeid. Het ging in 2015 van ongeveer €15 mld. naar ruim €25 mld. Het gemeentefonds moet elk jaar groeien om de stijging van lonen en prijzen op te vangen, maar ook om de extra uitgaven

vanwege bevolkingsgroei en demografische ontwikkelingen te kunnen bekostigen. Als je de €25 mld. uit 2015 alleen maar voor inflatie zou corrigeren is dat in 2024 al €34 mld. Sinds 2015 is de bevolking met 5,8% gegroeid, waarmee het gemeentefonds dit jaar op ongeveer €36 mld. uit zou komen. Let wel: dat is dus alleen maar om *alle bestaande gemeentelijke taken* uit te kunnen blijven voeren voor alle inwoners.

Dit wordt niet altijd goed begrepen. Inmiddels zijn de uitgaven aan de decentrale overheden de 4^e post op de rijksbegroting. In tegenstelling tot de onderwijsbegroting of de uitgaven voor sociale zekerheid is voor het gemeentefonds minder duidelijk zichtbaar wat er allemaal gebeurt met dat geld. Op rijksniveau dan: over al onze uitgaven

wordt natuurlijk keurig verantwoording afgelegd in 342 gemeenteraden.

- De fondsbeheerders van het gemeentefonds (de ministeries van BZK en Financiën gezamenlijk) zouden moeten toezien op een voldoende omvang van het gemeentefonds. Dat is ingewikkeld, zeker als je naast fondsbeheerder ook schatkistbewaarder bent. Kabinetten nemen primair de ontwikkeling van de rijksbegroting als uitgangspunt in hun besluitvorming. Dat is vanuit het perspectief van het rijk heel goed te begrijpen, maar het betekent wel dat gemeenten soms 'sluitpost' zijn. Dit lijkt in ieder geval een rol te hebben gespeeld tijdens de formatie van 2021. Uitkomst was o.a. dat vanaf 2026 het niveau van het gemeentefonds lager werd vastgesteld en dat – in eerste instantie – er ook geen jaarlijkse groei meer werd ingeboekt. Dit leverde een belangrijke bijdrage aan de houdbaarheid van de rijksbegroting op lange termijn, maar betekent voor gemeenten – tot op de dag van vandaag – nog grote onduidelijkheid over de financiële ruimte in de toekomst.
- Wat ook niet helpt is dat het rijk een kasstelsel hanteert en gemeenten een baten-lastensysteem. Gemeenten hebben daar overigens geen keus in, maar het rijk wel. Dit wrekt zich in discussies over investeringen: gemeenten moeten dat meerjarig in hun begroting opnemen, terwijl het rijk dat in één jaar kan doen. Gemeenten hebben geen mogelijkheid om een kasschuif toe te passen, maar moeten dat via reserves doen. Het rijk kan aan het eind van het jaar nog grote sommen geld naar gemeenten overmaken, maar in onze systematiek moet dat dan ook in hetzelfde jaar worden uitgegeven of anderszins als overschot bij de jaarrekening worden gemeld. We merken dat met men aan rijkszijde zich niet altijd bewust is van de effecten die deze verschillende stelsels met zich meebrengen.
- Een concreet voorbeeld zijn de jaarlijkse 'overschotten' van gemeenten. Omdat het rijk wel een

tekortbegroting mag opstellen leiden meevallers meestal alleen maar tot een kleiner tekort. Omdat gemeenten verplicht zijn een reële en sluitende begroting op te stellen leidt elke meevaller tot een overschot. Tel daar de laat ontvangen bedragen van het rijk – en recent de personeelstekorten – bij op en er zijn al snel grote 'overschotten'. Dat geld heeft echter voor het overgrote deel gewoon een bestemming en wordt in het jaar daarna alsnog uitgegeven. Maar de beeldvorming is funest, want hoe kun je nu klagen over tekorten als je een overschot hebt. Dat kan dus prima, omdat die tekorten niet in de begroting, maar in bijvoorbeeld het voorzieningenniveau of de dienstverlening zichtbaar worden.

Bovendien moeten gemeenten wel geld overhouden om nieuwe investeringen niet uitsluitend met leningen te financieren (en dus de schuld te vergroten). En er ligt nogal een investeringsopgave voor gemeenten. Zonder 'overschotten' is de keus een enorme schuldenberg of het uitstellen van investeringen.

- Een andere vorm van spraakverwarring is er op het dossier verruiming (decentraal) belastinggebied. Alle experts zijn het er over eens dat een groter belastinggebied voor gemeenten eigenlijk alleen maar voordelen heeft. Ook politiek wordt het onderwerp met regelmaat geagendeerd. Er zijn studies gedaan en randvoorwaarden benoemd, maar als het moet gaan gebeuren lukt het niet. Zo'n 10 jaar terug wilden gemeenten wel, maar schrok het rijk terug. In 2021 werd het genoemd in het coalitieakkoord, maar omdat het samenviel met een enorme korting op het gemeentefonds nam de animo bij gemeenten snel af. Al die tijd blijft de verruiming als niet ingeloste belofte boven de discussie hangen. De paradox die daarmee is ontstaan is dat gemeenten er sinds 2015 veel taken bij hebben gekregen, maar financieel juist veel afhankelijker zijn geworden van het Rijk. Dit zorgt er ook voor dat heel veel discussies tussen rijk en gemeenten vooral over geld gaan.

Kunnen wij het maken? Nou en of!

In gemeenten werken vooral mensen die problemen willen oplossen. Dat zag je ook bij de opvang van Oekraïense ontheemden of het uitkeren van de energietoeslag. Die praktische houding kunnen we ook wel gebruiken om de financiële verhoudingen te verbeteren. Een aantal suggesties:

- Zorg dat de fondsbeheerders hoeder worden van de balans tussen taken en middelen: het is hun opdracht om ervoor te zorgen dat gemeenten hun taken kunnen uitvoeren met de beschikbare

middelen. Als wordt voorgesteld om te korten op die middelen zonder dat er minder taken tegenover staan, zouden de fondsbeheerders een veto moeten hebben. Immers: als dat niet gebeurt gaat het ten koste van alle (wettelijke) taken van gemeenten. Als het ministerie van Financiën hierdoor in gewetensnood komt vanwege hun andere taak als schatkistbewaarder, dan moet BZK die rol toebedeeld krijgen.

- Kijk als Eerste Kamer bij wetgeving die gemeenten raakt consequent of er goed is nagedacht over de consequenties voor gemeenten en vraag daar op door. Dit is een verplicht onderdeel in de Memorie van Toelichting en er is een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden die doorlopen moet worden. Hoe meer aandacht de Kamers daar aan geven, hoe meer aandacht er voor komt in het voortraject.
- Vraag het kabinet om een uitwerking van art. 136 Grondwet over een geschillenregeling tussen overheden. Dit is door de Raad van State ook een aantal keer bepleit. Met een goede geschillenregeling voorkom je eindeloos (politiek) getouwtrek en bevorder je dat (financiële) geschillen sneller worden beslecht. Dit komt rolzuiverheid en effectiviteit van de overheid ten goede.
- Zorg voor een wettelijke verankering van belangrijke onderdelen van de financiële verhoudingen. Ook de ROB pleit hiervoor. In ieder geval voor de manier van indexeren van het gemeentefonds, maar hier valt ook te denken aan een uitwerking van art. 2 Fw in lagere regelgeving.
- Gebruik specifieke uitkeringen alleen voor heel specifieke taken. Hiermee wordt het aantal

beperkt en onnodige administratieve lasten beperkt. De algemene uitkering van het gemeentefonds is ingericht om gemeenten zelf keuzes te laten maken. Dit past niet alleen bij de horizontale machtenscheiding, maar leidt ook tot efficiënter gebruik van overheidsgeld.

- Overweeg als Eerste Kamer een parlementaire onderzoekscommissie Financiële Verhoudingen in te stellen. Er is meer dan voldoende aanleiding om diepgaander en met een brede blik naar (de toekomst van) de financiële verhoudingen te kijken. Hiermee kan ook van de Eerste Kamer een vervolg worden gegeven aan de adviezen van ROB en anderen. Zo'n zetje lijkt hard nodig.
- Overweeg ook een herhaling van het brede debat over de verhouding rijk en decentrale overheden uit 2021. Aan de oppervlakte lijkt dit wellicht niet tot zichtbare resultaten te hebben geleid, maar de impact op het ambtelijke gesprek tussen de verschillende overheden moet niet worden onderschat. Deze vorm van (op termijn wellicht structurele aandacht) zorgt op allerlei plekken voor een andere discours en draagt zo bij aan verbeteren van de financiële verhoudingen.