

De gemeentefinanciën zijn onhoudbaar

Van gemeenten wordt veel verwacht op belangrijke beleids-terreinen als de jeugdzorg, de energietransitie en de woningbouw. Maar gemeenten zijn financieel afhankelijk van de rijksoverheid, en die stelt onvoldoende middelen ter beschikking.

IN HET KORT

- Gemeenten ontvangen structureel te weinig geld en teren in op hun bezit.
- Een integrale afweging van de voor gemeenten beschikbare middelen ontbreekt.
- Geldgebrek bij gemeenten bedreigt nationale prioriteiten als woningbouw en energietransitie

MAARTEN ALLERS

Directeur van COELO en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

Veel gemeenten hebben het financieel moeilijk. In de periode 2015–2019 zag meer dan de helft van de gemeenten de reserves dalen. In 2018 bedroeg het tekort van de gezamenlijke gemeenten 200 miljoen euro. Een jaar later was dit al opgelopen tot 765 miljoen, en had 63 procent van de gemeenten een financieel tekort (figuur 1). Desondanks is het aantal gemeenten dat artikel 12-steun aanvraagt nog altijd klein (Hoeben et al., 2021). Betekent dit dat het wel meevalt? Of is er reden tot zorg?

Te weinig geld

Gemeenten zijn voor hun inkomsten sterk afhankelijk van uitkeringen van de rijksoverheid, vooral uit het Gemeentefonds, maar om verschillende redenen zijn die uitkeringen echter te laag. Sinds de jaren negentig is de groei van het Gemeentefonds gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven. Er is echter geen reden waarom de middelenbehoefte van gemeenten gelijk zou opgaan met de rijksuitgaven.

Van rijkszijde wordt nu erkend dat de groei van het Gemeentefonds al tien jaar achterblijft bij de ontwikkeling van de inflatie en bij het volume van de taken die gemeenten met die uitkering uitvoeren (BZK, 2021a). Dit is nog verergerd door de zogeheten ‘opschalingskorting’ op het Gemeentefonds, die vanaf 2015 oploopt tot één miljard euro structureel. Dit bedrag zouden gemeenten moeten kunnen besparen door te fuseren tot megagemeenten. Dat is echter nooit gebeurd, en zou ook geen geld hebben opgeleverd (Allers en Geertsema, 2016).

Een ander probleem speelt bij taakoverdrachten. Volgens de Gemeentewet moet het Rijk daarbij voldoende middelen meegeven. In de praktijk wordt er echter zelden

een goede raming gemaakt van de benodigde middelen, en worden bovendien ongefundeerde efficiencykortingen toegepast.

Zo werden in 2015 omvangrijke taken in het sociale domein aan gemeenten overgedragen. De rijksuitkering voor de nieuwe gemeentelijke taken, circa tien miljard euro vanaf 2015, lag ongeveer een kwart lager dan het bedrag dat hieraan voor de decentralisaties werd uitgegeven (Van Nijendaal, 2014). En dat terwijl er van gemeenten een geheel nieuwe aanpak werd verwacht: een integrale benadering, vraaggericht in plaats van aanbodgericht, gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid van mensen. De Raad van State (2013a; 2013b) waarschuwde dat dit met zo weinig middelen moeilijk zou worden.

In 2015 en 2016 leken de uitgaven aan het sociale domein mee te vallen, maar sindsdien stijgen de uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning en jeugdzorg echter sterk (BDO, 2021; BZK, 2021a). Meer mensen vragen zorg, en de zwaarte van de zorg neemt dus toe. Alleen al aan jeugdzorg geven gemeenten 1,7 miljard euro per jaar meer uit dan ze van het Rijk ontvangen (AEF, 2020).

Gemeenten vinden het moeilijk om grip te krijgen op het sociale domein. Een groot deel van de uitvoering ligt bij samenwerkingsverbanden, die taken uitbesteden aan bedrijven waarvan het winstoogmerk niet altijd prikkelt tot optimale dienstverlening. Bovendien heeft het Rijk de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt. Een goed voorbeeld daarvan is het zogeheten abonnementstarief, waardoor ook mensen die dat prima zelf kunnen betalen, op kosten van de gemeente gesubsidieerde hulp in de huishouding moeten kunnen krijgen.

Reacties gemeenten

Gemeenten die financieel niet meer kunnen rondkomen, kunnen een aanvullende uitkering ontvangen via artikel 12 – zelfs na wanbeleid. Dat lijkt een perverse prikkel: waarom zuinig zijn als je gratis geld kunt krijgen? De economische literatuur raadt het verstrekken van bail-outs dan ook sterk af (Allers en De Natris, 2021).

Maar er zijn aan artikel 12 afschrikwekkende voorwaarden verbonden (kader 1). Daarnaast maken bestuurders van artikel 12-gemeenten zich niet populair omdat artikel 12-steun betaald wordt uit het Gemeentefonds, en daarmee ten laste komt van andere gemeenten.

Gemeenten doen daarom alles om artikel 12 te vermijden. Wanneer zij het krap krijgen, passen ze hun exploitatie vaak in drie stappen aan (Bruins et al., 2021; Van Gemeren et al., 2015). Ze beginnen met interne efficiencymaatregelen en uitstel van onderhoud en vervangingsinvesteringen.



Inwoners merken hier weinig van. Wanneer dit niet genoeg is wordt er merkbaar gesneden in het lokale voorzieningenniveau, en worden er ook landelijke beleidsdoelen getroffen. Zo wordt de woningbouw nu geremd door gebrek aan plancapaciteit bij gemeenten (FD, 2021), en wordt er voor nieuw beleid nauwelijks geld uitgetrokken.

Belastingverhogingen zijn vaak het laatste redmiddel, maar omdat die naar verhouding weinig opbrengen, moet het tarief van de ozb gemiddeld vijftien procent omhoog om één procent extra uitgaven te bekostigen (Hoeben et al., 2021). Dat is erg onaantrekkelijk.

Tijdens hun pogingen om om te buigen teren gemeenten doorgaans in op hun reserves. Gemeenten die in 2009 hun aandelen Essent of Nuon verkochten, hebben een tijdje op hun reserves kunnen interen door de opbrengst hiervan uit te geven, maar die is nu vrijwel op (Benda et al., 2021). In 2020 verkochten 44 gemeenten hun aandelen Eneco, zodat het aandelenbezit dat gemeenten kunnen verkopen vrijwel uitgeput is. Verder interen op de reserves kan door geld te lenen (zie kader).

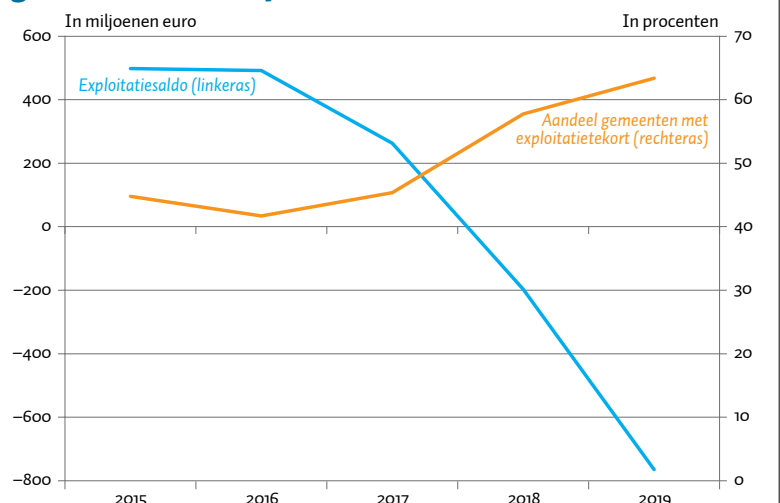
Dat de rek er financieel uit is, blijkt uit het feit dat veel gemeenten fors hebben ingeteerd op hun reserves, hun belastingen hebben verhoogd, en nu hun begroting optisch sluitend maken door de afschrijvingsduur van bezittingen te verlengen, en door de kosten van het vervangen van bestaande voorzieningen slechts gedeeltelijk te begroten (Bruins et al., 2021). Zo wordt er roofofbouw gepleegd op de eigen organisatie, en hebben gemeenten nauwelijks nog het vermogen om tegenvallers op te vangen. Sommige gemeenten (bijvoorbeeld Zwijndrecht en Stadskanaal) begroten zelfs tekorten, tegen de regels in.

Vangnet houdt niet

De precieze omvang van de financiële problemen van gemeenten is lastig te meten. Het aantal artikel 12-gemeenten is duidelijk geen goede indicator, omdat gemeenten er alles aan doen om dit te vermijden. Ook het aantal gemeenten onder preventief toezicht van de provincie zegt weinig. Provincies lijken dit middel alleen in te zetten wanneer een gemeente door eigen beleid in gevaar komt. Bij onvol-

Exploitatiesaldo van gemeenten en aandeel gemeenten met exploitatietekort

FIGUUR 1



Rekeningcijfers; het exploitatiesaldo is het resultaat zonder toevoegingen of onttrekkingen aan reserves, en geeft de verandering in de reservepositie weer

Bron: BZK (2021a) | ESB

doende rijksmiddelen accepteren provincies dat gemeenten hun begroting met kunstgrepen sluitend maken. Zo staan zij momenteel toe dat meer dan zeventig procent van de gemeenten de nog niet toegezegde rijks gelden voor de jeugdzorg als inkomsten boekt (BZK, 2021b). Ook provincies die geen enkele gemeente onder preventief toezicht hebben gesteld, spreken in toezichtverslagen hun zorgen uit over de financiële positie van hun gemeenten.

Als het misgaat, kunnen we niet vertrouwen op het artikel 12-vangnet. Dit werkt weliswaar uitstekend bij incidenten, maar doordat deze steun ten koste gaat van andere gemeenten, kan er een sneeuwbaaleffect ontstaan wanneer de gevraagde steun omvangrijk wordt. Gemeenten die het nog net redden, komen dan in de problemen doordat hun Gemeentefondsuitkering daalt. Net als elke verzekering kan artikel 12 weliswaar losstaande incidenten verwerken, maar geen systeemfouten.

Financiën van gemeenten

KADER 1

Meer dan zestig procent van de inkomsten van gemeenten bestaat uit niet-geormerkte rijksuitkeringen, vooral uit het Gemeentefonds (BZK, 2020). De groei van het Gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven ('trap op, trap af'). Verder ontvangen gemeenten geormerkte specifieke uitkeringen, bijvoorbeeld voor de bijstand. Eigen belastingen (vooral onroerendezaakbelastingen, ozb) leveren gemiddeld slechts tien procent van de inkomsten en bestemmingsheffingen zeven procent. Naast bouwgrondexploitatie (elf procent) en overige inkomsten, begrootten gemeenten voor 2020 vijftien procent aan inkomsten uit onttrekkingen aan reserves (BZK, 2020). Vaak zijn dat leningen.

Anders dan de rijksoverheid, begroten gemeenten binnen een baten-lastenstelsel. Investerings kunnen worden geactiveerd, zodat er jaarlijks alleen afschrijving en rente op de begroting komen. Gemeenten moeten een sluitende begroting opstellen. Binnen een baten-lastenstelsel kan een begroting echter met krediet sluitend worden gemaakt, zolang daar op de balans genoeg activa tegenover staan. Er wordt dan een onttrekking aan de reserves als inkomst geboekt.

Gemeenten kunnen lenen zolang ze voldoende reserves op de balans hebben staan. Reserves zijn in gemeenteland niet hetzelfde als bezittingen, maar vormen een restpost die de linker- en de rechter-

zijde van de balans gelijkmaakt. Door te lenen komen er meer passiva op de balans en krimpen de reserves.

Provincies houden toezicht op de gemeentelijke financiën, normaal gesproken door de begrotingen achteraf te beoordelen. Wanneer een begroting structureel niet in evenwicht is, kan de provincie de gemeente onder preventief (verscherpt) toezicht stellen. Een provincie kan een gemeente echter geen sanering opleggen.

Wanneer een gemeente structureel geld tekort komt om noodzakelijke voorzieningen te bekostigen, dan kan deze financiële noodsteun aanvragen op basis van artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet. Zo nodig moeten eerst de eigen belastingen en heffingen worden verhoogd. Artikel 12-steun gaat gepaard met een meerjarig saneringstraject, waarbij het gemeentebestuur vrijwel elke financiële handelingsvrijheid verliest.

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw ontvingen jaarlijks tientallen of zelfs meer dan honderd gemeenten artikel 12-steun (Allers, 2015). Hieraan was toen nog geen stigma verbonden, omdat het duidelijk was dat veel gemeenten het zonder zo'n uitkering niet zouden redden. Vanaf 1997 wordt het Gemeentefonds veel eerlijker over de gemeenten verdeeld en sindsdien ontvangen jaarlijks maar enkele gemeenten artikel 12-steun maar worden ze daar wel op aangekeken omdat de steun ten koste gaat van andere gemeenten.

Natuurlijk zou de rijksoverheid de kosten van artikel 12 in geval van nood kunnen overnemen, maar zover moeten we het niet laten komen. Wanneer bail-outs weer 'normaal' worden, zoals in de jaren zeventig en tachtig, ondermijnt dit de budgetdiscipline. Immers, wanneer een bail-out toch niet te vermijden lijkt, kun je als wethouder de geldkraan net zo goed helemaal opendraaien.

Conclusie en discussie

Het bestaande 'systeem' van koppeling van het Gemeentefonds aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven, gecombineerd met onvoldoende compensatie bij taakoverheveling en af en toe een ongefundeerde korting, heeft gemeenten financieel onverantwoord krap gezet. Veel gemeenten zijn nu door hun reserves heen, en proberen hun begrotingen met kunstgrepen sluitend te maken. Verdere bezuinigingen bij gemeenten verschrallen het voorzieningenniveau en maken het moeilijk om landelijke beleidsdoelen bij bijvoorbeeld woningbouw en energietransitie te halen.

Bij de formatie moet er meer geld worden uitgetrokken voor gemeenten. Het kabinet wil de financiële positie van gemeenten beter monitoren (BZK, 2021c). Dat is welkom, maar niet genoeg. De beleidspraktijk is dat gemeenten een krap budget krijgen, en dat daar mondjesmaat geld aan wordt toegevoegd wanneer ze in financiële problemen komen. Een transparante inhoudelijke afweging van kosten tegen baten ontbreekt. Dat geldt ook voor de middelen die

gemeenten ontvangen om hun autonome taken uit te voeren. Een koppeling van het Gemeentefonds aan de rijksuitkering werkt alleen op de korte termijn.

Periodiek moet er expliciet een inhoudelijke, politieke afweging worden gemaakt. Een fundamenteel probleem is dat er een mechanisme ontbreekt om af te wegen hoeveel geld we over hebben voor taken die gemeenten in opdracht van het Rijk uitvoeren. Dit geldt voor het sociale domein, maar ook daarbuiten. We vinden jeugdzorg belangrijk, en de media komen regelmatig met schrijnende gevallen die door geldgebrek veroorzaakt lijken. Hebben we daar extra geld voor over, en zo ja hoeveel?

De acute financiële problemen van gemeenten zijn een symptoom van een bredere disbalans tussen taken, middelen en bevoegdheden (ROB, 2021). Gemeenten zouden meer eigen belastinginkomsten moeten hebben, zodat ze minder afhankelijk zijn van rijksgeld. Ze hebben meer beleidsvrijheid nodig, zodat ze hun uitgaven beter in de hand kunnen houden. Bij decentralisaties moet het Rijk de teugels dus echt uit handen geven – wil men dat niet, decentraliseer dan niet. Worden er toch taken aan gemeenten opgelegd, dan hoort daar voldoende budget bij. Wat er nu gebeurt, is door de Raad voor het Openbaar Bestuur treffend "winkelen met andermans portemonnee" genoemd (ROB, 2021). Zolang dat doorgaat, zullen de gemeentefinanciën niet in balans zijn.

Literatuur

- AEF (2020) *Stelsel in groei*. Andersson Elffers Felix Rapport, 15 december. Te vinden op www.aef.nl.
- Allers, M.A. (2015) The Dutch local government bailout puzzle. *Public Administration*, 93(2), 451–470.
- Allers, M.A. en J.B. Geertsema (2016) The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659–682.
- Allers, M. en J. de Natris (2021) Preventing local government defaults: no-bailout policy and its alternatives. In: R. Geissler, G. Hammerschmid en C. Raffler (red.), *Local public finance: an international comparative regulatory perspective*. Cham, CH: Springer, p. 187–207.
- BDO (2021) *De groeiende druk van het sociaal domein*. BDO Rapport, 04/2021. Te vinden op vng.nl.
- Benda, L., G. Roelofs en M. Allers (2021) *Geld moet stromen? De verkoop van energiebedrijven door gemeenten*. CPB Notitie, maart.
- Bruins, R., C. van Rij, J. van Leerdam et al. (2021) *Gemeenten in de knel*. Amsterdam: Cebeon Eindrapport, 6 april. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- BZK (2020) *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds (B) voor het jaar 2021*, Memorie van Toelichting. Kamerstuk, 35570 B, nr. 2.
- BZK (2021a) *Staat van het Bestuur 2020*. Ministerie van BZK Rapport, januari. Te vinden op kennisopenbaarbestuur.nl.
- BZK (2021b) *Financieel toezichtsverslag 2021*. Kamerstuk, 35570 B, nr. 19.
- BZK (2021c) *Financiële positie gemeenten*. Kamerstuk, 35570 B, nr. 19.
- FD (2021) *Wel plannen voor woningbouw, maar niet de ambtenaren om ze uit te voeren*. *Het Financieele Dagblad*, 13 april.
- Gemeran, van, et al. (2015) *Hoe gemeenten in de praktijk met hun geld omgaan: inzichten uit een reeks interviews*. CPB notitie, augustus.
- Hoeben, C., L. Toolsema, J. de Natris en M. Allers (2021) *Atlas van de lokale lasten 2021*, 15 maart. Te vinden op www.coelo.nl.
- Nijendaal, G.A. van (2014) Drie decentralisaties in het sociale domein. In: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014*. Hoofdstuk 4 te vinden op www.raadopenbaarbestuur.nl.
- Raad van State (2013a) *Jeugdwet*. Kamerstuk, 33684, nr. 4.
- Raad van State (2013b) *Invoeringswet Wet werken naar vermogen*. Kamerstuk, 33161, nr. 108.
- ROB (2021) *Rust–reinheid–regelmaat: evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen*. Raad voor het Openbaar Bestuur Adviesrapport, 11 maart. Te vinden op www.raadopenbaarbestuur.nl.