

Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer over de financiële positie van gemeenten op 26 september 2024

Maarten Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

Over de financiële positie van gemeenten valt veel te zeggen. Het onderstaande is daarom geen uitputtend overzicht, maar een korte opsomming van enkele belangrijke punten.

Algemeen beeld: balans tussen taken en middelen is zoek

De balans is zoek tussen het gemeentelijke takenpakket en de hoeveelheid financiële middelen die gemeenten daarvoor beschikbaar krijgen. Er ontbreekt een consequente periodieke afweging van hoeveel geld we over hebben voor taken die gemeenten in opdracht van het Rijk uitvoeren, en ook voor de autonome taken van gemeenten. Dit knelt in het sociale domein, maar ook daarbuiten. We vinden jeugdzorg bijvoorbeeld belangrijk, en gemeenten worstelen daarbij met tekorten. Dan moet de vraag beantwoord worden: hoeveel geld hebben we hier als maatschappij voor over? De discussie hierover is echter niet inhoudelijk maar technisch en gaat over budgetten en kortingen.

Taakoverdrachten niet goed bekostigd

Volgens de wet moet het Rijk bij taakoverdrachten voldoende middelen meegeven. In de praktijk wordt echter zelden een goede raming gemaakt van de benodigde middelen, en worden bovendien ongefundeerde efficiencykortingen toegepast.

Grote afhankelijkheid van onzekere rijksuitkeringen

Gemeenten zijn financieel sterk afhankelijk van uitkeringen van de rijksoverheid, maar verkeren over de omvang van die middelen structureel in onzekerheid. Bij veel uitkeringen gaat het om incidenteel geld voor structurele taken, terwijl de wet voorschrijft dat gemeenten structurele taken uit structurele middelen moeten bekostigen. Vaak worden deze uitkeringen bovendien zo laat aangekondigd dat ze niet meer in de gemeentebegroting kunnen worden opgenomen. Dit bemoeilijkt het voeren van een duurzaam begrotingsbeleid.

Gerommel met indexatie gemeentefonds pakt uit als korting

De onzekerheid omtrent rijksuitkeringen aan gemeenten blijkt ook uit de aanpassing van de jaarlijkse indexering van het gemeentefonds, de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. De al vele jaren bestaande indexering ("samen de trap op, samen de trap af") is zonder motivatie of overleg beëindigd door het kabinet-Rutte IV. Kort hiervoor was deze indexatie nog geëvalueerd zonder dat daarbij grote problemen boven water kwamen. Inmiddels is weliswaar een alternatieve indexering bekendgemaakt, maar die valt structureel lager uit, opnieuw zonder motivatie. Bovendien sluit het nieuwe systeem niet goed aan op het oude. Dit alles levert gemeenten een aanzienlijke financiële strop op (het "ravijn") die ze dwingt tot soms pijnlijke ombuigingen.

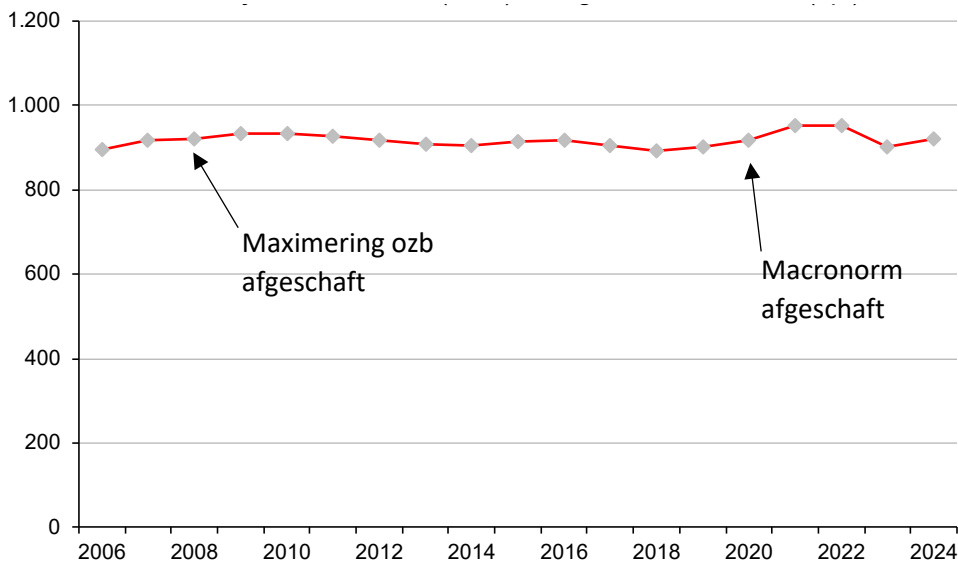
Het kabinet-Schoof neemt dit over. Aan de andere kant verwacht dit kabinet veel van de gemeenten bij de realisering van het eigen beleid, zo blijkt uit het regeerprogramma. Daar zal dan wel geld voor beschikbaar moeten worden gesteld.

Weinig ruimte voor gemeentelijke belastingen

De mogelijkheden voor gemeenten om zelf belasting te heffen zijn internationaal gezien zeer beperkt. Dit remt lokaal maatwerk van beleid, maakt het moeilijk om tegenvallers op te vangen en zorgt voor een afwachtende, op “Den Haag” gerichte houding. Uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied wordt al decennia bepleit en diverse kabinetten hebben hiervoor al gedetailleerde voorstellen uitgewerkt, maar laten uitvoering stevast over aan hun opvolgers. Het kabinet-Schoof wil juist onderzoeken of en hoe de stijging van de gemeentelijke woonlasten kan worden gemaximeerd. Een reden hiervoor wordt niet gegeven. Maximering zou gemeenten financieel nog machtelozer maken dan ze al zijn.

Maximering van de ozb is eerder ingevoerd (2006) maar bleek complex en lastig uitvoerbaar en werd na twee jaar alweer losgelaten. Er kwam toen een informele regeling (“macronorm”), die in 2020 ook is losgelaten. Veel invloed op de feitelijke lokale-lastenstijging lijkt dit alles niet te hebben gehad (zie figuur). Gemeentelijke woonlasten worden jaarlijks gemonitord en stijgen zeer gematigd. Dat komt onder meer door de grote zichtbaarheid van deze heffingen. Overigens wordt van elke euro aan belastingen en sociale premies maar 3 cent door gemeenten geheven. Een kabinet dat lasten echt wil matigen zal dus naar heffingen van de rijksoverheid zelf moeten kijken.

Gemeentelijke woonlasten gecorrigeerd voor inflatie (in euro's van 2024; bron: COELO)



Bestuurlijke verhoudingen zijn verzuurd

De precaire financiële positie van gemeenten is niet los te zien van de wankelende bestuurlijke verhoudingen. Er bestaat een grote discrepantie tussen retoriek (alle overheden zijn gelijkwaardig, we doen het samen, we zijn één overheid) en de praktijk, waarin het Rijk gemeenten vaak behandelt als uitvoeringskantoren. Afspraken zoals die in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, en wetgeving omtrent bijvoorbeeld informatievoorziening of de bekostiging van gedecentraliseerde taken, worden niet goed nageleefd. Naast de financiële problemen heeft ook dit de onderlinge verhoudingen verzuurd.