



Gemeentefinanciën op een kantelpunt

# Figuurzagen helpt niet meer



## Het financiële bestel van gemeenten maakt ingrijpende veranderingen door. Die veranderingen blijven niet zonder gevolgen. Hoe kunnen gemeenten zich wapenen tegen de negatieve gevolgen ervan?

**Kirsten Veldhuijzen MSc** senior adviseur Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen en **prof. mr. Friso de Zeeuw** praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft en directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling

De opeenstapeling van een aantal min of meer gelijktijdige veranderingen in de inkomsten- en uitgavenstructuur van gemeenten veroorzaken een – tot nu toe – stille revolutie in het bestel van gemeentefinanciën. Tegenover meer taken en daarbij behorende financiële middelen, staan forse (financiële) risico's en afhankelijkheid van anderen. Een van de gevolgen is dat de rijksbezuinigingen hun doorwerking hebben op het gemeentefonds. De vraag rijst of dat de enige bijdrage zal zijn die gemeenten op korte termijn leveren aan het op orde brengen van de rijksbegroting. De 'trap-op-trap-afsystematiek' heeft zonder meer de charme van solidariteit tussen bestuurslagen. Maar het systeem versterkt ook de lokale afhankelijkheid van de rijks-overheid. Regent het nationaal, dan plent het lokaal. En dat terwijl gemeenten in tijden van laagconjunctuur hogere uitgaven hebben, bijvoorbeeld aan bijstands-uitkeringen.

Ingrijpender zijn drie grote taakoverdrachten die op stapel staan. Het gaat om stelselwijzigingen met als gezamenlijke noemer: vergroting van het gemeentelijk takenpakket op de terreinen jeugd, werk en zorg. De gemeente krijgt in sterke mate het profiel van een megawelzijnswerker. De jarenlang uitgevente ambitie van het lokaal bestuur als Eerste Overheid, mogen zij nu gaan waarmaken. Met uitzondering van de directe inkomenspolitiek krijgen gemeenten alle ondersteuningstaken voor hun meest kwetsbare inwoners.

Voor een aantal van deze nieuwe taken schuiven de budgetten in het gemeentefonds. Daarmee wordt het gemeentefonds binnenkort in omvang de tweede begrotingspost op de rijksbegroting (na onderwijs), met circa 25 miljard euro. Zo'n enorme begrotingspost doet wel bijna een onmenselijk beroep op de nationale politiek om zich te onthouden van sturing.

De zorg voor kwetsbaren en jeugdigen is een vak apart, een vak dat gemeenten zich zelf eigen dienen te maken. Het is de vraag of gemeenten de nieuwe taken wel tot genoegen van betrokkenen kunnen uitvoeren tegen beheersbare kosten. De decentralisaties kenmerken zich doordat rechten op zorg en begeleiding van burgers worden ingewisseld voor inspanningsverplichtingen door overheden. Dit is een ander paradigma dat een beroep doet op lokale creativiteit en durf. De recente ervaringen rond de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn overigens positief: met vindingrijkheid en anticipatietalent hebben gemeenten deze taken ter hand genomen. Hervormingen op de schaal van de drie decentralisaties brengen ook financiële onzekerheden op langere termijn met zich mee. Kunnen gemeenten zich redelijkerwijs de risico's veroorloven die de nieuwe taken met zich meebrengen, gelet op de recente ervaringen rond de bijstand?

Een derde ontwikkeling die wij signaleren heeft een langere geschiedenis. De afgelopen decennia hebben gemeenten tal van taken (zoals belastingen, milieutaken en bijstandsverlening) op een hogere, regionale schaal georganiseerd. Ze doen dit uit oogpunt van kostenefficiëntie en verbetering van het dienstverleningsniveau. De andere kant van de medaille is dat regionalisering leidt tot een grotere financiële afhankelijkheid. Individuele gemeenteraden hebben beperkte invloed op regionale samenwerkingsverbanden, hoe sluitend de (financiële) controle op verlengd lokaal bestuur ook is vormgegeven. De grote stelselwijzigingen veronderstellen alle een regionale aanpak: gemeenten krijgen taken overgedragen waarvan bij voorbaat duidelijk is dat de omvang van de nieuwe taken zich in veel gevallen slecht verhouden tot de lokale schaal. Regionale samenwerking is voor nieuwe taken dan ook een logisch antwoord.

# Gemeentefinanciën

Een vierde ontwikkeling van totaal andere aard en oorzaak is het opdrogen van structurele inkomsten uit grondexploitatie. Gemeentelijke grondbedrijven maken als gevolg van de crisis fors slagzij. Het landelijke Deloitte-onderzoek becijferde vorig jaar dat er op de grondbedrijven nog een verlies van circa 2 miljard euro afkomt. Op basis hiervan zou 8% van alle gemeenten (35 gemeenten) alleen al hierdoor zijn financiële reserves verliezen en daardoor in potentie rijp zijn voor de artikel 12-status. Het geïnvesteerd vermogen van de gezamenlijke gemeenten in grond bedraagt meer dan 10 miljard euro. De gezamenlijke baten uit bouwgrondexploitatie in relatie tot de totale baten zijn in de jaren voor het begin van crisis opgelopen tot 13%. De enorme stijging van de uitgifteprijs van bouwrijpe grond, met bij voorbeeld grondquotas van circa 30% voor nieuwbouwwoningen, maakte dat mogelijk. Het was gebruikelijk dat grondbedrijven het posi-

## Het is van belang dat het lokaal bestuur instrumenten in handen neemt en krijgt die tot een beter evenwicht tussen afhankelijkheid en verantwoordelijkheid leiden.

tief resultaat afdroegen aan de algemene middelen van gemeenten. Deze opdrachten hebben bijgedragen aan een hoog voorzieningenniveau en lage OZB-tarieven. We zien dat de baten uit grondexploitatie min of meer werden beschouwd als een constante lokale inkomstenbron, gelijk te stellen aan lokale belastinginkomsten. Dat is uniek in Europa. Gemeentelijke grondexploitatie in Nederland heeft in relatie tot andere landen een ongekende omvang. Daartegenover staat het 'officiële' gemeentelijke belastinggebied, uniek vanwege zijn beperkte omvang. Aan deze situatie is in korte tijd een eind gekomen: het is hoog tijd om afscheid te nemen van het grondbedrijf als pinautomaat.

Bovenstaande ontwikkelingen, zowel rond inkomsten als uitgaven, hebben gemeen dat ze financiële onzekerheden en afhankelijkheden met zich meebrengen voor gemeenten. Het is naar ons oordeel van belang dat het lokaal bestuur instrumenten in handen neemt en krijgt die tot een beter evenwicht tussen afhankelijkheid en verantwoordelijkheid leiden. Pas dan kan het lokaal bestuur zijn ambities waarmaken. Wij doen daartoe een aantal suggesties:

1. Rijk en gemeenten moeten zich afvragen of een zo conjunctuurgevoelig instrument als de 'trap-op-trap-afsystematiek' nog wel aansluit op de structurele zorg- en begeleidingstaken voor kwetsbaren. Wellicht gaat van een omgekeerde evenredige variant de dempende werking uit waaraan in de huidige situatie zo veel behoefte is. Een dalende rijksbegroting leidt dan niet direct tot een 'greep uit de gemeentekas' en omgekeerd zit er straks op de aanschaf van een nieuw gevechtsvliegtuig niet direct een 'opslag' van 25% op het ding omdat het gemeentefonds van elke rijksuitgave meeprofitteert.
2. De drie decentralisaties zijn van grote betekenis voor de rol van gemeenten in de interbestuurlijke verhoudingen. Het 'wegdecentraliseren' uit Den Haag houdt in dat, hoe verleidelijk ook, Kamervragen over lokale incidenten beantwoord moeten worden met: 'Daar ga ik niet over, informeer u eens bij de gemeente X.' En departementen kunnen onderdelen van de gemeentefondsmiddelen dan wel als hun domein beschouwen, ze gaan niet over de besteding en ook niet over het resultaat. De tegenwerping dat 'Den Haag' vanwege haar systeemverantwoordelijkheid toch altijd zeggenschap heeft, faalt in onze ogen. Systeemverantwoordelijkheid komt slechts tot uiting bij excessen en om die te voorkomen is een uitgebreide toezichts- en inspectie-infrastructuur opgetuigd. Ook 'Den Haag' heeft zich te voegen naar de nieuwe verhoudingen die de decentralisaties met zich meebrengen: niet (mee) sturen, maar loslaten. Dat zal nog niet meevallen...
3. Regionalisering. Gemeenten kiezen op goede gronden voor samenwerking en leveren daarmee een deel van hun autonomie in. De grote decentralisaties illustreren dat steeds meer taken te groot of te breed zijn voor een lokale aanpak. Daarom bepleiten wij voortzetting van het geleidelijke proces van gemeentelijke schaalvergroting. Het huidige nationale beleidskader is te terughoudend. Grote taken vereisen een zekere schaal en versterking van de lokale democratische legitimatie.
4. Grondbeleid. Wij bepleiten geen afschaffing van het actieve gemeentelijke grondbeleid. Wel een bewustere keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid, gebaseerd op de oorspronkelijke doelstelling: een middel om ruimtelijke plannen te realiseren, overeenkomstig publieke kwaliteitscriteria. Bij grondexploitatie accepteert de gemeente als risicodragend ondernemer. Dit is een voor een overheid wezenvreemde activiteit die afwijkende professionaliteit vergt en allen al daarom behoedzaamheid vereist. Afdrachten aan de algemene middelen vanuit de grondbedrijven zijn, hoe verleidelijk ook, altijd ongewenst en moeten ook in de toekomst achterwege blijven: grondexploitatie is geen duurzame inkomstenbron.
5. Niet nieuw, maar nog nooit zo nodig en onlangs door demissionair premier Rutte weer afgewezen: een groter gemeentelijk belastinggebied. Grondbedrijven voorzien niet langer in additionele middelen, regionale samenwerking draagt bij aan het vastleggen van gemeentelijke begrotingen en verantwoordelijkheden voor kwetsbaren worden lokaal belegd. Adequaate anticiperen op deze bewegingen betekent ruimte maken en ruimte krijgen. Ruimte voor adequaat risicomangement, voor het opbouwen van buffers of voor het bekostigen van specifiek lokale wensen. Bij grote verantwoordelijkheden horen hoge vrijheidsgraden, beleidsinhoudelijk én financieel. De huidige mogelijkheden zijn te beperkt en dat verhoudt zich slecht met de principes van de gedecentraliseerde eenheidsstaat die een zekere onafhankelijkheid, ja zelfs lokale autonomie veronderstelt. Daar is geen sprake meer van.

Het stelsel van de gemeentefinanciën schudt op zijn grondvesten. Dat vraagt om fundamentele bezinning en een aantal forse ingrepen. Louter figuurzagen helpt niet meer.