

ESSAY



Weg met die handboeien

BINNENLANDS BESTUUR - WEEK 16 | 2023

De kas is bij de meeste gemeeten prima gevuld. Maar ze moeten die mid-delen wel kunnen en mogen aanwenden. En daar schort het aan. Waar de maatschappelijke opgaven een steeds grotere wendbaarheid van gemeenten vereisen, zet de financiële regelgeving hen muurvast. Tijd voor een fundamentele herbezinning, stellen Philip van Veller en Rein-Aart van Vugt.

De overheid moet bekwaam, betrokken en betrouwbaar handelen om gezaghebbend te zijn, aldus de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in een onlangs verschenen publicatie. Dat kan het beste – om er nog maar een b aan toe te voegen – dicht bij de burger. Immers, is de gemeente niet de eerste overheid die de burger aanspreekt bij problemen? En komen vraagstukken niet als eerste bij elkaar op het lokale niveau, bij de mensen zelf? Waar de rijksoverheid veelal verkokerd vanuit de ministeries opereert en er maar niet in slaagt samenhang te bereiken, komen de

opgaven én de oplossingen op lokaal niveau – dicht bij de burgers – wel bij elkaar. Ofschoon hier en daar tendensen van een (her)centralisatie zichtbaar zijn, geniet het decentraal bestuur nog steeds veel vertrouwen om maatschappelijke opgaven aan te gaan. Het vertrouwen van de burger in de gemeentelijke bestuurders is hoger dan in landelijke.

Maar de druk daarop wordt wel steeds groter. Inwoners en gemeenten staan dicht bij elkaar, zeker in de kleine en middelgrote gemeenten. Van beide kanten worden opgaven en kansen gezien, die moeten worden omgezet in beleid en uitvoering. Het liefst snel en goed. Wat de laatste jaren vooral opvalt, is het hoge tempo waarin het ene na het andere vraagstuk zich aandient en moet worden aangepakt. De coronapandemie is daarvan een recent en concreet voorbeeld, maar ook de gevolgen van de oorlog in Oekraïne, de instroom van vluchtelingen, de hersteloperatie kinderopvangtoeslag en het bestrijden van energiearmoede. En wat te denken van wonen en klimaat. Opgaven die al snel 'crises' worden genoemd en waarbij de vraag om een oplossing rechtstreeks of via de landelijke overheid bij de gemeenten wordt neergelegd. Bovenop het 'reguliere werk'.

RAVIJNJAAR

Tot op heden lukt het de gemeenten toch om de opgaven aan te gaan. Zeker de middelgrote gemeenten hebben daarbij een grote potentie. Door hun omvang en aansluiting bij de inwoners kunnen zij de noodzakelijke flexibiliteit aan de dag leggen om in te spelen op wisselende omstandigheden en vragen, en tegelijkertijd de slag-

kracht inzetten om de opgaven aan te gaan en maatschappelijke waarde te leveren. Waarbij de financiële mogelijkheden bij de meeste gemeenten op korte termijn niet eens het grootste probleem vormen. De inkomsten uit het gemeentefonds zijn tot en met 2025 zeer behoorlijk; tot het 'ravijnjaar' 2026. Bovendien worden de extra taken vanuit het rijk over het algemeen netjes gecompenseerd door Specifieke Uitkeringen (SPUK's). Toegegeven, de definitieve uitkering uit het gemeentefonds is altijd weer een verrassing en de SPUK's leveren een sloot aan administratief werk op, maar het effect is desalniettemin dat gemeenten er op dit moment over het algemeen financieel best gezond voor staan. De reserves zijn toegenomen, de schulden zijn laag en de kapitaallasten gedekt. Maar dan nu de verwondering: dit geld mag volgens de financiële spelregels niet worden uitgegeven aan die zaken waarvoor het nodig is. Eerst even de financiële techniek. In principe moet de gemeentebegroting structureel en reëel in evenwicht zijn. Er is structureel evenwicht wanneer structurele lasten worden gedekt door structurele baten. Met reëel evenwicht wordt bedoeld dat de geraamde baten en lasten in de begroting en meerjarenraming volledig en realistisch zijn. Richtlijnen en toezicht zijn daarop gericht. Daarbij wordt dus gekeken naar het resultaat zónder incidentele baten en lasten, zoals meevallers in de uitgaven door vertragingen in investeringen, terugkerende eenmalige uitkeringen en een forse december-uitkering uit het gemeentefonds. Dit allemaal vanuit de gedachte dat eenmalig geld nooit ten dienste mag staan aan uitgavenposten die langjarig doorlopen. Op deze



regels wordt streng toegezien. Provincies als financieel toezichthouder wijzen gemeenten er op dat incidentele posten een uitzondering zouden moeten zijn, al helemaal op langere termijn.

DIKKE PLUS

Zo ontstaan in feite twee portemonnees voor de gemeenten: één voor structurele uitgaven en één voor incidentele. En dat begint inmiddels behoorlijk te wringen. Want waar de reserves steeds voller raken, mogen gemeenten de meeste uitgaven alleen doen als daar een langjarige inkomstenbron tegenover staat. Juist die inkom-

stenbron is vanaf 2026 onzeker, en laat in de officiële ramingen vooralsnog een gapende afgrond zien. De geraamde inkomsten van de gemeenten duikelen naar beneden door plannen voor een andere financieringssysteem en doordat de 'opschalingskorting' dan weer gaat gelden. Voor een meerjarig structureel evenwicht moeten de uitgaven dus op termijn naar beneden; ver onder het huidige inkomstenniveau en exclusief de SPUK's. Veel gemeenten zijn daarom al begonnen met het zoeken naar bezuinigingsmogelijkheden. En dat terwijl de jaarrekeningen afgelopen jaren keer op keer een dikke plus laten zien.

De overzichtelijkheid van structurele uitgaven en dito inkomsten is er in de praktijk al lang niet meer. Door het beoogde financiële evenwicht van de begroting raakt een andere verhouding uit evenwicht: die van de opgaven van gemeenten en de slagkracht die er tegenover kan worden gesteld. Zo krijgen gemeenten handboeien omgelegd in plaats van een evenwichtsstok aangereikt. Goede financiën zijn ondersteunend én een absolute voorwaarde om als gemeente maatschappelijke waarde te kunnen leveren voor de inwoners. Dit betekent dat het financieel beleid geen doel op zich is, maar moet worden gezien tegen de achtergrond van de opgaven waarvoor de gemeente staat. Die band is op dit moment vrijwel doorgesneden. De strikte scheiding van incidentele en structurele uitgaven op jaarbasis betekent een onnodige beknelling van de financiële wendbaarheid van de gemeenten. Het leidt tot de paradoxale situatie dat er op zich genoeg geld is om maatschappelijke vraagstukken te lijf te gaan, maar dat de regels verbieden om die middelen daadwerkelijk in te zetten. De gevolgen grijpen zo rechtstreeks in op de leefomgeving en sociale situatie van de inwoners. Om een structureel sluitende begroting te presenteren, wordt bezuinigd op voorzieningen binnen de gemeentelijke beleidsvrijheid en/of wordt de onroerendzaakbelasting voor de burgers en bedrijven bovenop de inflatie extra verhoogd. Dat heeft zijn weerslag op de groenvoorziening, wijkcentra, bibliotheken, zwembaden et cetera. Het aanbod van de gemeenten verschaalt, terwijl de miljoenen in de reserves opgesloten liggen. De cynische reacties uit de Haagse arena over gemeenten die dreigen met het sluiten van bibliotheken terwijl zij zoveel geld op de bank hebben staan, leidt tot cynisme bij de gemeenten die maar niet uitgelegd krijgen dat juist de regels uit de Haagse arena hen hiertoe dwingen. ▶

'Zo krijgen gemeenten handboeien omgelegd'



PHILIP VAN VELLER
IS WETHOUDER IN
LEIDSCHENDAM-VOOR-
BURG EN VOORZITTER
VAN DE PIJLER FINAN-
CIËN VAN DE M50



**REIN-AART VAN
VUGT**
IS PARTNER PUBLIEKE
SECTOR BIJ DELOITTE

bestuurlijk, organisatorisch, regionaal en niet in de laatste plaats maatschappelijk. Hiermee wordt niet het klassieke structurele evenwichtdenken afgeschaft, maar wordt het beter ingevuld. Structureel evenwicht in de nieuwe situatie betekent dat een gemeente een (financiële) huishouding heeft die de uitdagingen nu en in de toekomst aan kan.

VERTROUWEN

Wendbaarheid en weerbaarheid zijn twee relatief nieuwe begrippen in de overheidsfinanciën. Wat ons betreft zouden ze leidend moeten zijn. De bovenstaande eerste aanzet moet daarvoor verder worden uitgewerkt. Dit is een open uitnodiging en een oproep om hier verder mee aan de slag te gaan en er een verdere vertaling aan te geven. We zouden kunnen beginnen met een rondetafelgesprek met gemeenten, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën en de toezichthouders, waarin visies worden gedeeld en kan worden

**‘Voorzieningen
verschrallen,
terwijl de
miljoenen in de
reserves liggen
opgesloten’**

gekeken welke stappen kunnen worden gezet. De bestuurslaag die het dichtst bij de inwoners werkt aan het vertrouwen in de héle overheid verdient het en heeft het hard nodig. ●

KAS PLUNDEREN

Het wordt tijd om weer terug te keren naar de basis van de financiën: geld is nodig om publieke waarde te realiseren.

Nu dat realiseren van publieke waarde steeds meer lenigheid en wendbaarheid van gemeenten vereist, is het noodzakelijk dat de uitgaven kunnen meebewegen. Het verdient aanbeveling om de regels over structureel en reëel evenwicht en het financiële toezicht daarop vanuit die blik onder de loep te nemen.

Dit is geen pleidooi om de kassen te kunnen plunderen. Het loslaten van de stringente scheiding tussen incidentele en structurele uitgaven betekent niet dat de gemeentelijke reserves onbeperkt openliggen om te worden besteed aan iedere opdoemende maatschappelijke opgave. En nog steeds moet het rijk voldoende betalen voor de (additionele) taken die het bij de gemeenten neerlegt. Gemeenten moeten ook op de langere termijn nog steeds in staat zijn om de vaste lasten op te brengen, aflossingen en rente te voldoen en te sparen voor geplande en onverwachte zaken. Ook in tijden van economische recessie, als de rente stijgt of bij andere tegenslagen. Kortom, zij moeten voldoende financieel weerbaar zijn. Met als doel om aan de maatschappelijke opgaven te kunnen blijven werken, ook in de toekomst.

Dat vergt wel een fundamenteel andere benadering van de beoordeling van de gemeentelijke lange termijnbegroting dan op dit moment het geval is. De focus van de beoordeling van gemeenten zou minder moeten liggen op stabiliteit (= structureel financieel evenwicht), maar meer op weerbaarheid (= structureel voorbereid). Gemeenten moeten wendbaar genoeg zijn om nieuw beleid, maatschappelijke crises, tegenvallers, economische malheur etcetera op de korte en langere termijn aan te kunnen. Niet alleen financieel, maar ook

