

Gemeenten krijgen hun begrotingen niet meer rond

De stijgende kosten voor jeugdzorg zijn voor veel gemeenten de spreekwoordelijke druppel die de emmer doet overlopen. In juni trokken lokale politici aan de bel bij de rijksoverheid omdat ze de begroting niet meer rond krijgen. Maar er speelt veel meer dan alleen de oplopende kosten voor de jeugdzorg.

JANTINE KRIENS

Oud-wethouder en -locoburgemeester (PvdA) van Rotterdam en oud-algemeen directeur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Op Twitter zie ik filmpjes langskomen van wethouders die ‘het water aan de lippen staat’, burgemeesters die waarschuwen dat het zo niet langer kan en directeuren van zwembaden, bibliotheken en schouwburgen die de toekomst vrezen. Dat er iets aan de hand is kan niemand zijn ontgaan. Gemeenten hebben grote moeite hun begrotingen sluitend te krijgen en dat is nog verergerd door de lagere inkomsten en hogere uitgaven die het gevolg zijn van de coronacrisis.

Deze zomer wordt in alle gemeentehuizen gewerkt aan de voorbereiding van de begroting 2021. Net als de rijksoverheid moeten gemeenten rekening houden met minder inkomsten. Maar er is veel onzekerheid: hoeveel minder inkomsten, wat zal de bijdrage van de rijksoverheid zijn en hoe zal de economie zich ontwikkelen? In tegenstelling tot de rijksoverheid moeten gemeenten altijd een sluitende begroting maken en dat is op dit moment niet te doen.

Een sluitende begroting betekent in vrijwel alle gemeenten dat dit jaar opnieuw bezuinigd moet worden. Ik kan me goed voor-

stellen dat heel veel gemeentebesturen dat onverantwoord vinden. Op de organisaties is de afgelopen jaren al zoveel bezuinigd dat de grens is bereikt. Verder kun je vrijwel alleen bezuinigen op voorzieningen die juist in deze crisisperiode zo belangrijk voor je inwoners zijn: het zwembad, de schouwburg, de bibliotheek. Ook bij het onderhoud aan de buitenruimte is er weinig of geen ruimte voor bezuinigen meer. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren al ‘getemporiseerd’ in het onderhoud en uiteraard willen ze niet dat dit ten koste van de veiligheid gaat.

Gemeenten hebben alles op alles gezet om steunpakketten voor hun ondernemers te regelen, te voorkomen dat hun zzp'ers onderuitgaan en ze hebben de (jeugdzorg)instellingen doorbetaald. Burgemeesters, wethouders en ambtenaren hebben zich ook ingezet om hun inwoners te troosten, mensen een hart onder de riem te steken en de doden te begraven. Voor gemeentebestuurders hebben de doden immers een naam. En juist nu alles weer tot rust komt, moeten zij deze zomer bedenken

welke voorzieningen met minder of met niets toe moeten volgend jaar.

Er is niet één antwoord op de vraag hoe het zover is gekomen. Het gaat om incidentele zowel als structurele problemen. Misschien is het belangrijkste antwoord wel dat het bekostigingssysteem van gemeenten zich niet meer verhoudt tot de opgaven van deze tijd. Het piept en kraakt en dat doet het al jaren. Ik ga nader in op acht achtergronden van de huidige financiële problematiek van gemeenten.

Gemeenten bezuinigen al sinds de financiële crisis

De financiële crisis die volgde op de bankencrisis van 2007 heeft ook voor gemeenten grote gevolgen gehad. In 2013 hadden gemeenten gemiddeld 20% bezuinigd ten opzichte van de periode voor de crisis. Als toenmalig wethouder Financiën van de gemeente Rotterdam kan ik uit eigen ervaring melden dat dat een immense opgave was. In die jaren hebben we nare keuzes moeten maken om Rotterdam sterker uit de crisis te laten komen: 20% van de gemeentelijke ambtenaren werd ontslagen en we bezuinigden op talloze voor Rotterdamers belangrijke voorzieningen zoals bibliotheken, de opvang voor dak- en thuislozen en zelfs op armoedebeleid. Dat was pijnlijk en is niet alleen in Rotterdam nog voelbaar maar in alle gemeenten in Nederland.

Geen opschaling, wel een opschalingskorting van een miljard euro

Het vorige kabinet (mét de PvdA) wilde dat gemeenten werden opgeschaald naar 100.000 inwoners. De veronderstelling was dat dat goedkoper zou zijn. Dat voorstel was slecht onderbouwd, er was geen draagvlak voor en in de eerste weken van het nieuwe kabinet ging het van tafel. Maar de opschalingskorting – meerjarig ingeboekt – bleef gehandhaafd.

In deze kabinetsperiode loopt de opschalingskorting op tot bijna een miljard euro. Dat wil dus zeggen dat het vorige kabinet alleen al

daardoor meerjarig een miljard heeft bezuinigd op het gemeentefonds. Uiteraard hebben gemeenten daar luid en duidelijk tegen geprotesteerd. Zelfs het Centraal Planbureau liet weten dat voor deze bezuinigingen geen grondslag is. Het mocht allemaal niet baten. Het gaat om echt geld, maar nog meer gaat het om vertrouwen. Deze maatregel schaadt het vertrouwen van gemeenten in de rijksoverheid tot op de dag van vandaag.

Decentraliseren met een bezuiniging van € 2,1 mrd

2015 was het jaar van de decentralisaties. In het jaar hiervoor werd aan de te decentraliseren beleidsterreinen op het gebied van zorg € 11,3 miljard uitgegeven door de rijksoverheid (onder andere via de AWBZ). De overdracht ging gepaard met een bezuiniging van € 1,2 mrd, oplopend tot € 2,1 mrd in 2020.

Gemeenten hebben zich uiteindelijk, na lange onderhandelingen, bij deze bezuiniging neergelegd om drie redenen. Ten eerste namen zij mede-verantwoordelijkheid voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën. In de aanloop naar de decentralisatie in 2013 en 2014 waren de gevolgen van de crisis immers nog volop voelbaar in de overheidsfinanciën. Sinds 2015 is het economisch heel veel beter gegaan in Nederland. Gemeenten hebben daar echter nauwelijks van geprofiteerd.

Ten tweede wisten gemeenten dat zij een aantal grote maatschappelijke vraagstukken beter en goedkoper konden oplossen voor hun inwoners, denk aan de hulp aan multi-probleemgezinnen en dak- en thuisloosheid. De uitvoering van de AWBZ had tot een onoverzichtelijke warboel van voorzieningen geleid – twaalf hulpverleners in één gezin en het kind gaat nóg zonder ontbijt naar school, was een gevleugelde uitdrukking van Karin Adelmund, PvdA-staatssecretaris onderwijs rond de eeuwwisseling.

Jaar na jaar werd geconstateerd dat de jeugdzorg versnipperd, onoverzichtelijk, ineffectief en onbetaalbaar was geworden. Het

was om financiële én inhoudelijke redenen nodig de ondersteuning van ouderen en mensen met een beperking en de zorg voor kinderen en jongeren veel beter te stroomlijnen. Voorwaarde hierbij was wel dat gemeenten ook voldoende beleidsruimte zouden krijgen om maatwerk te kunnen leveren.

Ten derde was de afspraak dat de rijksoverheid wel degelijk medeverantwoordelijkheid zou blijven dragen (stelselverantwoordelijkheid) als er (financiële) problemen zouden ontstaan bij de gemeenten. De overheid bleek stelselverantwoordelijkheid in de jaren daarna helaas alleen te definiëren als een instrument om gemeenten te kunnen sturen en daarmee de lokale beleidsruimte in te perken en maatwerk moeilijker te maken.

Groeiend beroep op de jeugdzorg

Bij de overdracht van jeugdzorg naar de gemeenten is geen rekening gehouden met groei. Onder de AWBZ was die groei jaar op jaar ingecalculleerd. Na de decentralisatie werd de groei op nul gezet. Gemeenten waarschuwden vanaf het begin voor de 'boeggolf', die ook in Denemarken zichtbaar werd na de decentralisatie. Dat wil zeggen dat vlak na decentralisatie meer kinderen bereikt worden door de jeugdzorg dan daarvoor en dat het tijd kost om preventief te investeren in onder meer opvoedingsondersteuning, waardoor op termijn het beroep op de jeugdzorg minder wordt.

Die groei deed zich inderdaad voor. In 2018 bleek dat het aantal kinderen dat een beroep op de jeugdzorg deed met 12% was gegroeid. In dat jaar bleek dat zonder deze groei de gemeenten de besproken bezuinigingen hadden kunnen realiseren, maar het toenemend beroep op de jeugdzorg maakte dat onmogelijk. Uiteindelijk werd een miljard euro vrijgemaakt voor een periode van drie jaar. Uit onderzoek zou moeten blijken of dit miljard ook structureel nodig is. Gemeenten mochten dit bedrag overigens wel structureel inboeken om daarmee te voorkomen dat opnieuw op lokale voorzieningen bezuinigd moest wor-

den. Ik zie nog de opgetrokken wenkbrauwen van de betrokken ambtenaar van Financiën tijdens dit bestuurlijk overleg.

Meer regels minder maatwerk

Lang voor de decentralisaties werd het debat gevoerd over de vraag of de wens iedereen gelijk te behandelen niet heeft geleid tot te veel en te complex beleid waardoor maatwerk en aansluiting bij de leefwereld van mensen onmogelijk was. De decentralisatie van een aantal beleidsterreinen moest naast de verzekerde zorg voor iedereen, de lokale democratie in positie te brengen om lokaal passende keuzes te maken.

Gemeenten zijn in toenemende mate een uitvoeringsorgaan van het Rijk geworden

De afgelopen vijf jaar was de druk vanuit het parlement juist groot om verschillen tussen gemeenten te elimineren en het recht van burgers op voorzieningen te borgen. Daarmee werden de beleidsconcepten van verzekerde zorg voor iedereen en maatwerkondersteuning met elkaar vervlochten en werden gemeenten steeds verder beperkt in het zoeken naar maatwerkoplossingen. Dat is inhoudelijk een probleem, maar financieel is het probleem minstens zo groot. Het wordt immers steeds moeilijker de kosten te beïnvloeden. Denk aan het abonnementstarief voor de Wmo die gemeenten dwingt om de huishoudelijke hulp te financieren van mensen die vaak al jaren zelf een werkster betaalden. Gemeenten zijn in toenemende mate een uitvoeringsorgaan van het Rijk geworden en gemeenteraden moeten de rekening betalen.

Trap op trap af

In 1999 werd door het toenmalig kabinet, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal overleg een bestuursakkoord nieuwe stijl opgesteld, waarin voor het eerst sprake was van het 'trap op trap af'-mechanisme. Dat wil zeggen dat de decentrale overheden mede-verantwoordelijkheid nemen in slechte tijden en mede profiteren van goede tijden. De omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds loopt gelijk op met de uitgavenontwikkeling van de verschillende ministeries. Als de uitgaven van de ministeries stijgen, groeit het gemeentefonds verhoudingsgewijs mee. Als de uitgaven van de ministeries dalen door bijvoorbeeld bezuinigingen, dan krimpt het gemeentefonds.

In 2017 slaagde de VNG erin de grondslag voor de 'trap op trap af' te verbreden naar de zorg en de sociale verzekeringen. Dat zou betekenen dat voor de kabinetsperiode van Rutte III naast de loon- en prijsontwikkeling circa € 2,5 mrd extra beschikbaar gesteld zou worden aan de gemeenten. Helaas bleek het kabinet jaar op jaar minder uit te geven dan begroot. De verrekening in het jaar daarop leverde minder extra middelen dan verwacht met als gevolg dat gemeenten hun begrotingen weer bij moesten stellen en geconfronteerd werden met enorme verschillen tussen de verwachte en de feitelijke inkomsten. Helaas tellen de corona-uitgaven van dit jaar niet mee voor de trap-op omdat die buiten de begroting worden gedaan. De afspraak is inmiddels gemaakt dat het accres (de stijging of daling van de gemeentefonds) wordt 'bevroren'.

Het is dus zaak stabiele afspraken over de financiële verhoudingen te maken over de hele regeringsperiode. Het uitgangspunt dat de financiën van de gemeenten mee-ademen met de economische ontwikkelingen lijkt nog steeds verstandig. Maar niemand had er bij de invoering van de trap-op trap-af-systematiek rekening mee gehouden dat deze er ook toe leidt dat gemeenten in economisch goede tijden 'de trap af gaan' als het kabinet niet

uitgeeft wat ze begroot. Een oplossing zou dus kunnen zijn afspraken te baseren op de begroting en deze niet meer achteraf bij te stellen op grond van de feitelijke uitgaven. Dan blijven de schommelingen waar gemeenten nu mee geconfronteerd worden uit.

Lokaal wordt steeds belangrijker

Het zijn niet alleen de decentralisaties die de financiële problemen van gemeenten hebben veroorzaakt. Informatietechnologie heeft onze wereld in korte tijd op z'n kop gezet. Dat geldt niet alleen voor individuele burgers maar ook voor de overheid. De snelheid van informatiedeling heeft hiërarchische verhoudingen onder druk gezet en dikwijls doen kantelen. Maatschappelijke vraagstukken zijn daardoor zelden langs simpele lijnen op te lossen. Terwijl de rijksoverheid nog sterk verkokerd is, zijn gemeenten beter in staat maatschappelijke opgaven in samenhang aan te pakken in samenwerking met inwoners.

Voeg structureel € 2 mrd toe aan het gemeentefonds

Dat heeft niet alleen tot de decentralisatie in het sociaal domein geleid. De omgevingswet, de energietransitie en tal van andere opgaven zijn een veel sterker beslag gaan leggen op de lokale overheid. Dit heeft grote consequenties voor de lokale politiek en de ambtelijke organisaties. En uiteraard heeft het ook gevolgen voor de inzet van middelen. Om nationale beleidsdoelstellingen te realiseren kan de rijksoverheid eigenlijk niet meer zonder gemeenten.

De klassieke benadering van de taken en bijbehorende financiering van gemeenten geeft onvoldoende houvast, evenmin als het klassieke onderscheid tussen autonome beleidsruimte en medebewind. Zo vallen de taken in

het sociaal domein onder medebewind. Het Rijk bepaalt dus de wetgevingskaders en de gemeente voert uit. De beloofde beleidsvrijheid en bestedingsvrijheid worden daarmee een wassen neus. Datzelfde geldt bij de klimaatopgave. Zonder de bijdragen van gemeenten zal Nederland er niet in slagen de doelstellingen van het Parijs-akkoord te realiseren. Maar welke keuzes maken gemeenten autonoom en waar voeren ze in feite uit wat rijksbeleid is? En welke financiering hoort daarbij?

De afgelopen decennia zijn pleisters geplakt maar het is tijd om tot een meer fundamentele doordenking te komen met betrekking tot de bestuurlijke en financiële verhoudingen. De studiegroep 'interbestuurlijke en financiële verhoudingen' (overheid-vannu.nl) heeft daarover aan de hand van drie concrete casussen veel denkwerk verricht. Een discussienotitie is inmiddels verschenen.

Ook deze studiegroep constateert dat opgaven als wonen, ambulantisering van de ggz en regionale energietransities niet meer met de huidige financiële instrumenten zijn te realiseren. Vooralsnog beperkt de studiegroep zich tot enkele oplossingsrichtingen. Ik hoop dat het definitieve rapport een concrete agenda zal bieden voor het volgend kabinet; dat is hard nodig. Er liggen grote opgaven voor de komende kabinetten. De tweedeling in de samenleving, het klimaat, de zorg en het onderwijs. Minder marktwerking en meer maatschappelijke verankering is bij al die opgaven een deel van de oplossing. Wat ligt dan meer voor de hand dan de lokale democratie beter in positie te brengen en daarmee de kracht van de samenleving beter te benutten?

De coronacrisis

Ten slotte kost de coronacrisis gemeenten niet alleen veel geld maar wordt hierdoor ook blootgelegd dat gemeenten een levensgroot financieel probleem hebben. Zoals altijd was de reflex van gemeenten om meteen in de actiestand te schieten en daar mogen we blij om zijn. Niet alleen de uitvoering van rijksregelin-

gen maar ook de lokale initiatieven om de inwoners te steunen, zijn de afgelopen periode voor sommigen van levensbelang geweest.

Een eerste compensatiepakket is voor de zomer overeengekomen van ruim een half miljard euro voor de gemeenten. Gemeenten kunnen die kosten niet declareren en er wordt nu tot in detail uitgezocht wat de kosten zijn geweest om gemeenten daarmee heel precies te compenseren. Een tweede pakket komt naar verwachting in het najaar. Gemeenten kunnen daar niet op wachten; deze zomer moeten de begrotingen worden voorbereid.

En nu?

Gemeenten hebben 2 juli jongstleden de noodklok geluid in Den Haag. Zij hebben hun zorgen via filmpjes overgebracht en stuurden brieven. Minister Ollongren meldde dat er eerst meer onderzoek gedaan moet worden en dat er natuurlijk ook gemeenten zijn die beter moeten sturen op hun kosten. Dat is waar. Maar ook is waar dat gemeenten steeds beter zijn geworden in het beheersbaar maken van de uitgaven.

Algemeen onderzoek maakt ons bovendien niet veel wijzer omdat gemeenten in 1001 aspecten verschillend zijn en macro-gegevens dan niet zoveel zeggen. We zien dat gemeenten nog een redelijke vermogenspositie hebben maar we zien niet welke bezuinigingen daarvoor nodig waren. Gemeenten investeren minder, maar we zien niet wat daardoor blijft liggen, laat staan dat we de consequenties overzien. Als er niet wordt geïnvesteerd in de buitenruimte, wordt dan bezuinigd op bruggen? Wanneer gaat dat gevolgen hebben voor de veiligheid en wie is dan verantwoordelijk?

Meer onderzoek gaat op de korte termijn niet tot meer inzicht leiden vrees ik. Voor de korte termijn zal de rijksoverheid het lef moeten hebben gemeenten niet alleen te compenseren voor de corona-uitgaven maar zal zij ook structureel middelen moeten toevoegen aan het gemeentefonds. Op twee punten is die structurele toevoeging heel goed te bear-

gumenteren. In de eerste plaats de opschalingskorting. Erken dat de opschalingskorting onterecht is geweest en voeg de miljard euro die onttrokken werd, weer toe aan het gemeentefonds.

In de tweede plaats de groei van de jeugdzorg. Over een periode van drie jaar is voornog € 1 mrd toegevoegd aan het gemeentefonds om daarmee voor de groei van het aantal jongeren in de jeugdzorg te compenseren. Dit bedrag is niet structureel. Het Rijk gebruikt nu de onzekerheid over het geld om gemeenten te dwingen scherper te zijn op de kosten, maar jeugdzorg is al decennialang een zorgenkindje. Met de AWBZ heeft het rijk er geen grip op kunnen krijgen en vijf jaar is niet lang genoeg gebleken voor gemeenten om die grip wel te krijgen.

Door een financiële bodem te leggen ontstaat ruimte om weer inhoudelijk naar het vraagstuk van de jeugdzorg te kijken. Hopelijk ontstaat er dan ook ruimte om de blik te verbreden en te kijken naar preventie en onderwijs en zorg. Onder het motto 'it takes a village to raise a child' werd jaren geleden bepleit gemeenten in staat te stellen tot een samenhangend jeugdbeleid; van consultatiebureau via onderwijs en vrijetijdsvoorzieningen naar hulpverlening. Nu we alleen over jeugdzorg en geld spreken, dreigen we de bedoeling van jeugdbeleid uit het oog te verliezen.

Een structurele toevoeging aan het gemeentefonds van € 2 miljard zou een reële basis bieden om de fundamentele zoektocht aan te gaan naar nieuwe sturingsinstrumenten in een veranderende wereld. Daarbij moet in ieder geval worden nagedacht over de verschuiving van een deel van de belastingen naar gemeenten. De financiële afhankelijkheid van het rijk verhoudt zich niet tot een steeds grotere verantwoordelijkheid in het maken van lokale keuzes.

Maar ook de bestuurlijke inrichting moet onder de loep worden genomen. Hoe ver gaan we in het voorschrijven van regionale samenwerking en hoe ver kun je de verantwoordelijkheid van regiogemeenten oprek-

ken? De afgelopen maanden zagen we dat veiligheidsregio's een prominente rol kregen, en terecht. De rol van de gemeenteraden was echter afwezig en het heeft me verbaasd dat de GGD's (de gemeentelijke geneeskundige dienst) geen bestuurlijk vertegenwoordiger in de media hadden. De burgemeesters van de veiligheidsregio's hadden geen wethouder die namens de GGD's kon spreken. Zo bleef de aandacht voor de GGD's lange tijd ondergeschikt. Betrokkenheid van de wethouders had wellicht ook opgeleverd dat de problematiek van de verpleeghuizen tijdens de coronacrisis eerder op tafel was gekomen.

Om nationale beleidsdoelstellingen te realiseren kan de rijksoverheid niet meer zonder gemeenten

Het is steeds vaker nodig te schakelen tussen de verschillende 'schalen' in het openbaar bestuur. Om het nog ingewikkelder te maken: het is ook steeds vaker nodig te schakelen tussen verschillende opgaven. Zolang we Nederland verdelen in arbeidsmarktregio's, woonregio's, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's, energieregio's et cetera slagen we er niet in de kracht van een regio te benutten door samenhang te brengen in het aanpakken van werkloosheid, de energietransitie, participatie van mensen met een beperking en het onderwijs.

Regiogemeenten zijn vaak degenen die al die lijntjes met elkaar proberen te verbinden maar hebben lang niet altijd voldoende draagvlak in de regio om tot meer dan vrijblijvende afspraken te komen. En als die afspraken wel worden gemaakt, zijn de gemeenteraden in de regio lang niet altijd voldoende in staat hun volksvertegenwoordigende rol te spelen.

Is taakdifferentiatie de weg die we in Nederland moeten gaan? Moeten we A en B gemeenten creëren waarbij de ene gemeenten een aantal regioverantwoordelijkheden op zich neemt die door de andere gemeenten kan worden afgenomen? Of moeten we toch verder opschalen – zonder de democratische verankering in dorpen en kleine gemeenten te verliezen? Veelbelovend vind ik het kernenbeleid van sommige gemeenten na herindeling, waarin dorpsraden over een aantal onderwerpen eigen bevoegdheden krijgen.

Stel dat de PvdA na de volgende verkiezingen weer in de positie is om een leidende rol te spelen in de vorming van een nieuw

kabinet, dan is het belangrijk voorbereid te zijn op deze en andere vragen. Het wethouderssocialisme van vandaag is een echo uit het verleden. Er zijn niet meer zo heel veel PvdA-wethouders en de stem van de wethouders die er zijn, klinkt niet heel hard in de PvdA. Het is noodzakelijk een visie te ontwikkelen op de rol van gemeenten en op de bestuurlijke inrichting van Nederland. Kreten als ‘Niemand slaapt onder de brug’, ‘Iedereen telt mee’ en ‘Samen sterk’ zijn niet vrijblijvend; daar heb je gemeenten voor nodig die in staat zijn inwoners samen te brengen en de juiste voorzieningen te realiseren.