

# Zwaar weer voor het lokaal bestuur

*Klaartje Peters*

## **Inleiding**

Na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 zijn de gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders begonnen aan een nieuwe bestuursperiode. De komende jaren beloven in veel opzichten een grote uitdaging te worden voor gemeenten. Althans, zo zou een optimist het uitdrukken. Je kunt ook zeggen dat het heel zware jaren gaan worden.

In deze bijdrage wordt geschetst in welke situatie de gemeenten momenteel verkeren. Dat verschaft de context waarin de lokale democratie de komende jaren moet functioneren. Ik begin bij de relatie tussen de rijksoverheid en de gemeenten, omdat het Rijk in belangrijke mate de spelregels, de (financiële) randvoorwaarden én het takenpakket van het lokaal bestuur bepaalt. In deze eerste paragraaf komen ook de recente decentralisatie-operaties aan de orde. Vervolgens zoom ik in op de belangrijkste opgaven waarvoor de gemeenten de komende jaren staan. Aparte aandacht in dat verband vraagt de groeiende regionalisering, die de democratie op lokaal niveau steeds verder uitholt. Dat brengt me dan tot slot bij de vraag wat de gemeenteraad te wachten staat.

## **Decentralisaties en interbestuurlijke verhoudingen**

De verhouding tussen de rijksoverheid en de gemeenten heeft in de loop van de tijd pieken en dalen gekend. Op dit moment bevindt ze zich in zwaar weer. Belangrijkste aanleiding hiervoor zijn de drie decentralisaties (ofwel de 3D) in het sociaal domein, die in 2015 zijn doorgevoerd. De Jeugdwet, Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waren het voorlopige sluitstuk van een ongekende decentralisatiegolf sinds het begin van deze eeuw. Het wachten is nu nog op de (meermalen uitgestelde) inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook een enorme operatie. Hoewel

de decentralisaties van 2015 vergezeld zijn gegaan met (door het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gedragen) retoriek over maatwerk op lokaal niveau, zijn ze in het algemeen met weinig beleidsvrijheid gepaard gegaan.<sup>1</sup> Dat was in zekere zin ook niet de bedoeling van de rijksoverheid.<sup>2</sup> Onder het mom van het multi-interpretabele begrip ‘stelselverantwoordelijkheid’ of ‘systeemverantwoordelijkheid’<sup>3</sup> hield zij de touwtjes in belangrijke mate in handen. De beleidsvrijheid is na de invoering bovendien nog verder ingeperkt, vaak onder druk van Tweede Kamer, landelijke belangenorganisaties en de media.<sup>4</sup> Ook was al vooraf duidelijk dat de door het Rijk beschikbaar gestelde financiële middelen onvoldoende zouden zijn.<sup>5</sup> Dat dit inderdaad zo is uitgepakt, is eind 2020 onafhankelijk vastgesteld: er is sprake van een jaarlijks tekort van 1,7 miljard euro.<sup>6</sup> Het blijkt ook uit de serieuze financiële problemen waarin veel gemeenten momenteel verkeren, en de zorgelijke situatie (wachtlijsten) in met name de jeugdzorg. De weigering van het demissionaire kabinet-Rutte III om het tekort op te lossen heeft in 2021 geleid tot een serieus conflict tussen kabinet en VNG en de instelling van een zware arbitragecommissie, een unieke stap in de interbestuurlijke verhoudingen. Deze commissie stelde vast dat het Rijk de gemeenten inderdaad met ingang van 2022 moet compenseren voor 1,9 miljard euro.<sup>7</sup> In het

- 
- 1 Klaartje Peters e.a., *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking* (Den Haag, 2020), 33-37; zie [www.decentraalbestuur.nl/images/Beginselen\\_versus\\_praktijken-Eindrapport\\_doorlichting\\_decentralisatie\\_beleid.pdf](http://www.decentraalbestuur.nl/images/Beginselen_versus_praktijken-Eindrapport_doorlichting_decentralisatie_beleid.pdf).
  - 2 G. Boogaard en M. van Emmerik, ‘Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid. Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet (Bijlage 3B)’, in: R.D. Friele e.a., *Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie* (Den Haag, 2018), 133-164; 143-144.
  - 3 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 34.
  - 4 Idem, 8.
  - 5 G.A. van Nijendaal, ‘Drie decentralisaties in het sociale domein’, in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2014* (Den Haag, 2014), 85-100; 97.
  - 6 Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) berekende dat het structurele tekort (voor 2019) lag tussen de 1,6 en 1,8 miljard euro. Daarnaast zou rond de 200 miljoen euro aan besparingen door gemeenten mogelijk zijn. Zie AEF, *Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg* (Utrecht, 2020), 35-36.
  - 7 Arbitragecommissie financiering jeugdzorg, *Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg* (Den Haag, 2021), 20.

coalitieakkoord van december 2021 van het kabinet-Rutte IV presteerden de regeringsfracties het om desalniettemin een aanzienlijke bezuiniging op de jeugdzorg aan te kondigen, en daarmee de arbitrage-uitspraak te negeren. Het heeft hard verzet van de VNG en maanden tijd gekost voordat het kabinet in mei 2022 uiteindelijk besloot die bezuiniging voor eigen rekening te nemen.

Het hoogopgelopen conflict over de jeugdzorg staat niet op zichzelf. In de bestuurlijke en financiële verhoudingen zijn in 2021 meer structurele problemen zichtbaar en voelbaar geworden. In een recent verschenen advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wordt gesproken over ‘een groeiend gevoel van onbehagen en onzekerheid over de bestuurlijke en financiële verhoudingen’.<sup>8</sup> Het is vaker geconstateerd dat het Rijk in de aanloop naar de decentralisaties in 2015 handelde in strijd met interbestuurlijke afspraken én wettelijke bepalingen in de Gemeentewet en Financiële verhoudingswet (die onder meer stellen dat de rijksoverheid bij decentralisaties voldoende financiële middelen moet meegeven).<sup>9</sup> Dat gebeurde eerder ook al structureel, en was eigenlijk gewoon geworden.<sup>10</sup> Door de ernstige financiële consequenties voor de gemeenten is het urgent geworden. Een van de oorzaken van het probleem is dat de decentrale overheden geen invloed hebben op de totstandkoming van de regeerakkoorden.<sup>11</sup> Ondanks een recent advies van de Raad van State om hun die invloed te geven, is dat tijdens de formatie van 2021 opnieuw niet gebeurd.<sup>12</sup>

Hoogleraar staatsrecht en grondlegger van de dualisering van het lokaal en provinciaal bestuur Douwe Jan Elzinga heeft voor de VNG op de tafel van

---

8 ROB, *Rust-reinheid-regelmaat. Evenwicht in de bestuurlijk-financiële verhoudingen* (Den Haag, 2021), 3-4.

9 Raad van State, *En nu verder. Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen, na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein* (Den Haag, 2016); Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam, 2018), 317-322; Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 61-66.

10 Zie de vier achtereenvolgende periodieke beschouwingen over interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State, in 2006, 2009, 2013 en 2016.

11 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 68-69.

12 Raad van State, *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen* (Den Haag, 2021).

de kabinetsformatie in 2021 een voorstel<sup>13</sup> neergelegd voor een Wet op het decentraal bestuur (zoals aanbevolen door de Staatscommissie parlementair stelsel in 2018<sup>14</sup>), met meer waarborgen voor autonomie, beleidsvrijheid en voldoende financiële middelen voor gemeenten en provincies. Dat vergt volgens de VNG nadrukkelijk ook versterking van de positie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in de interdepartementale verhoudingen, zoals eerder ook door anderen bepleit.<sup>15</sup>

#### *Financiële verhoudingen aan herziening toe*

Sluipenderwijs en parallel aan de veranderende interbestuurlijke verhoudingen zijn de financiële verhoudingen – dat wil zeggen de wijze van financiering van het decentraal bestuur – de afgelopen decennia verrommeld.<sup>16</sup> Zo heeft de wens van de rijksoverheid om meer te willen sturen op de besteding van financiële middelen door de decentrale overheden de afgelopen decennia geleid tot het op diverse manieren inperken van hun bestedingsvrijheid en steeds meer verplichte verantwoording aan het Rijk.<sup>17</sup> Dit gebeurde zodanig dat de Algemene Rekenkamer meermalen heeft moeten wijzen op het onrechtmatige karakter van het stellen van voorwaarden aan zogeheten decentralisatie-uitkeringen.<sup>18</sup> En er is meer onzekerheid, bijvoorbeeld over de gevolgen van de aanstaande herverdeling van het gemeentefonds.

De gemeenten zijn in belangrijke mate afhankelijk van de rijksoverheid voor de bekostiging van hun groeiend aantal taken.<sup>19</sup> De meeste

---

13 VNG, *Het roer om. Naar nieuwe verhoudingen in het openbaar en decentraal bestuur* (Den Haag, 2021).

14 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, 321-322.

15 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 74-75; Raad van State, *En nu verder*, 22-23.

16 Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Eerst de politiek, dan de techniek. Spelregels voor toekomstbestendige financiële verhoudingen* (Den Haag, 2017), 13; ROB, *Rust-reinheid-regelmaat*, 13-16.

17 Peters e.a., *Beginselen versus praktijken*, 61-66.

18 *Kamerstukken II 2018/19*, 35 200 VII nr. 2 (Algemene Rekenkamer, Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2018 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)); *Kamerstukken II 2019/20*, 35 470 VII nr. 2 (Algemene Rekenkamer, Brief bij Rapport Resultaten verantwoordingsonderzoek 2019 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)).

19 ROB, *Rust-reinheid-regelmaat*, 14.

deskundigen zijn het er al jaren over eens dat de gemeenten méér eigen belastingen zouden moeten kunnen heffen (onder gelijktijdige vermindering van rijksbelastingen).<sup>20</sup> Deze vergroting van het lokaal belastinggebied (zoals dat in het jargon heet) zou leiden tot een directere relatie tussen bepalen en betalen, en daarmee naar verwachting tot een doelmatiger aanwending van middelen, versterking van de lokale democratie en meer mogelijkheden voor gemeenten om de toegenomen risico's op te vangen.<sup>21</sup> Achtereenvolgende kabinetten hebben deze stap tot op heden echter niet aangedurfd, en het coalitieakkoord van eind 2021 houdt zich ook op de vlakke met de mededeling dat 'de mogelijkheid' zal worden betrokken bij de uitwerking van een nieuwe financieringssysteem.<sup>22</sup>

### **Opgaven voor de gemeenten**

De geschetste hobbels in de bestuurlijke en financiële verhoudingen hebben logischerwijs hun weerslag op de gemeentelijk financiën. De financiële positie van de gemeenten is de afgelopen jaren verslechterd; de VNG wijst hier al jaren op. In 2021 liet de provincie Zuid-Holland een diepgaande financiële analyse maken, waaruit bleek dat de Zuid-Hollandse gemeenten door de tekorten in het sociaal domein inderdaad zichtbaar waren gaan bezuinigen op andere beleidsdomeinen en gaan interen op de gemeentelijke reserves.<sup>23</sup> De afgelopen jaren is het aantal gemeenten dat de meerjarenbegroting niet meer sluitend krijgt, toegenomen. Veel wethouders Financiën liggen wakker van de verwachte tekorten. Tegelijkertijd zijn de bestuurlijke uitdagingen op lokaal niveau groot. Uiteindelijk is dat waar het om gaat natuurlijk: te weinig geld is geen probleem als er niet veel hoeft te worden gedaan. Maar het tegendeel is het geval.

---

<sup>20</sup> Idem, 30-31.

<sup>21</sup> Raad voor de Financiële Verhoudingen, *Wel Zwitsers, geen geld? Naar een nieuwe balans tussen taken, sturing en inkomsten van gemeenten* (Den Haag, 2016), 12.

<sup>22</sup> Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (Den Haag, 2021), 6.

<sup>23</sup> Berenschot, *Roeien met te korte riemen. Onderzoek naar de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in Zuid-Holland* (Utrecht, 2021), in opdracht van de provincie Zuid-Holland.

In het sociaal domein zien de gemeenten zich geconfronteerd met de almaar groeiende vraag naar zorg, met name in de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning. Toen zij de overheveling van de honderdduizenden jeugdzorgcliënten en ouderen met huishoudelijke hulp in 2015 hadden verwerkt en langzaam maar zeker hun administratieve gegevens op orde kregen, werd duidelijk dat alle geuite zorgen over onvoldoende financiële middelen niet alleen terecht waren geweest, maar dat het nog erger was dan voorspeld. Op diverse plaatsen in het land waren rigoureuze ingrepen nodig om ervoor te zorgen dat de gemeenten niet failliet gingen. Gemeenten bezuinigden overal waar het kon op aanverwante terreinen, probeerden in te zetten op 'lichte hulp' in plaats van zware hulp, schrapten bepaalde aanbieders en kondigden zelfs hier en daar een tijdelijke stop op jeugdhulp af.<sup>24</sup> En de wachtlijsten voor de jeugdzorg zijn intussen langer en langer geworden. Je zou bijna vergeten dat er nog méér is dan de 3D. Ook armoede, schuldenproblematiek, laaggeletterdheid, sociale ongelijkheid en uitsluiting zijn voor veel gemeenten reële problemen waar hun inwoners onder lijden.<sup>25</sup>

In de ruimtelijke hoek is er natuurlijk de enorme woningbouwopgave waar de gemeenten voor staan. Dat vraagt veel van het moderne netwerkbestuur, want het is natuurlijk niet zo dat de gemeente even zelf kan gaan bouwen. Hetzelfde geldt voor de energietransitie en de klimaatopgave, waarvoor de komende jaren ook veel van de gemeenten wordt verwacht. Daarnaast is er veel onzekerheid rondom de invoering van de Omgevingswet. Er zijn zorgen over de grote interbestuurlijke ICT-operatie waarmee de invoering van die wet gepaard gaat,<sup>26</sup> en over de uitvoerbaarheid en vertragingen in de juridische planvorming voor bijvoorbeeld woningbouw. Niemand weet wat dit alles gaat betekenen voor de toch al overbelaste gemeenten.<sup>27</sup>

---

24 Zie bijvoorbeeld Yolanda de Koster, 'Gierende tekorten jeugdhulp', in: *Binnenlands Bestuur*, 10 mei 2019.

25 Zie ook de inzet van de VNG voor de kabinetsformatie: [vng.nl/rubrieken/onderwerpen/inzet-kabinetsformatie](https://www.vng.nl/rubrieken/onderwerpen/inzet-kabinetsformatie).

26 Het betreft het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

27 Zie bijvoorbeeld Martin Hendriksma, 'De mensen voor afstel komen uit hun holletjes', 7 mei 2021 ([www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/de-mensen-voor-afstel-komen-uit-hun-holletjes.16915619.lynkx](https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/de-mensen-voor-afstel-komen-uit-hun-holletjes.16915619.lynkx)).

Op het moment van schrijven is nog steeds onzeker of de Omgevingswet per 1 januari 2023 in werking zal treden.<sup>28</sup>

Andere onzekerheden c.q. grote uitdagingen voor gemeenten zijn de digitalisering in relatie tot digitale veiligheid en privacybescherming, de ondermijning en georganiseerde criminaliteit die het lokaal bestuur sterk raken, en – net als alle andere sectoren en branches – de bijzonder krappe arbeidsmarkt.

### **Groeiende regionalisering**

Veel van de genoemde opgaven kunnen de gemeenten niet zelf aanpakken. Niet alleen omdat ze zelf denken dat ze dat niet kunnen, maar vooral omdat ze op steeds meer beleidsterreinen verplicht zijn om het in regionale samenwerkingsverbanden te doen (zie ook de bijdrage van Marcel Boogers in deze bundel). We kunnen langzamerhand gerust spreken van wildgroei op het bestuurlijk niveau van de regio. Op steeds meer beleidsterreinen wordt ‘de regio’, het niveau tussen de gemeente en de provincie, beschouwd als het meest aangewezen niveau om maatschappelijke opgaven aan te pakken, of het nu arbeidsmarktbeleid, jeugdzorg of woningbouwprogrammering is. Zo is er in de loop van de tijd een regionale bestuurslaag gegroeid,<sup>29</sup> die wordt gevormd door met name samenwerkende gemeenten. Die samenwerking is vaak vrijwillig, soms semiverplicht en steeds vaker ook wettelijk opgelegd.<sup>30</sup> De situatie wordt verder gecompliceerd doordat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, een gegeven waar ook belangenbehartiger VNG regelmatig

---

28 Jasper Molenaar, ‘Nog steeds geen duidelijkheid over de definitieve inwerkingtreding van de Omgevingswet’, 9 juni 2022, zie: [www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/nog-steeeds-geen-duidelijkheid-over-de-definitieve-inwerkingtreding-van-de-omgevingswet](http://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/nog-steeeds-geen-duidelijkheid-over-de-definitieve-inwerkingtreding-van-de-omgevingswet).

29 De groei blijkt zowel uit het toenemend aantal samenwerkingsverbanden als uit de toename van het deel van de gemeentelijke begrotingen dat in samenwerkingsverbanden wordt besteed. Met name die laatste trend is tamelijk spectaculair: In 2005 verliep nog acht procent van de gemeentelijke uitgaven via samenwerking, in 2019 meer dan twintig procent. Zie Maarten Allers, ‘Gemeentelijke fusies leiden niet tot minder samenwerking’, in: *ESB*, 104 (17 januari 2019); zie [www.coelo.nl/images/artikelen/ESB\\_gemeentelijke\\_herindeling\\_samenwerking.pdf](http://www.coelo.nl/images/artikelen/ESB_gemeentelijke_herindeling_samenwerking.pdf)), geraadpleegd 4 juni 2021.

30 Caspar van den Berg, Sofie Dreef en Sylke Clemens, ‘Uitgelicht: interbestuurlijke samenwerking’, in: Ministerie van BZK, *Staat van het bestuur 2020* (Den Haag, 2021), 121-141.