

Gemeenten gaan een ware krachtmeting tegemoet: niet alleen krijgen ze van het Rijk minder geld, tegelijk moeten ze er meer voor doen. Hoe pakken ze dat aan?

Gemeenten in last

Alwin Kuiken

De oppositie in Delft heeft alvast één bezuinigingsvoorstel voor november 2011: schrapping van de verplichte vergaderingen over de begroting. Want na twee hete avonden en vijftig mislukte moties wist de gemeenteraad eind oktober nog geen vijftigduizend euro te verschuiven. Een mager resultaat op een geplande bezuiniging van dertig miljoen voor deze stad.

Zolang dat vergaderen nog verplicht is, moeten deze week alle 430 begrotingen van Nederlandse gemeenten door hun raden zijn goedgekeurd. In Delft is een reeks ingrepen alvast afgetekend: hondendoep blijft langer liggen, vuilnis wordt om de week opgehaald, buurthuizen gaan dicht. Zeker honderd ambtenaren moeten – al dan niet gedwongen – vertrekken.

De Delftse dertig miljoen (op een totaal van 300 miljoen) is, ook in deze tijd van snijden in overheidsbudgetten, buitengewoon veel. Onderzoeksbureau Berenschot rekende onlangs uit dat maar 8 procent van alle gemeenten op hun totale begroting nog meer bezuinigt. In de grote steden zijn de percentages wat lager, maar de bedragen des te hoger. Amsterdam wil het in 2014 met 208 miljoen minder doen. Rotterdam spant de kroon met 250 miljoen. In beide steden moeten zo'n 1500 ambtenaren vrezzen voor hun baan.

Gemeenten hebben gezien de crisis en de kabinetsbezuinigingen weinig keus, want gemiddeld komt slecht 7 procent van hun inkomsten van de lokale belastingen. Die met 15 procent verhogen, betekent gemiddeld slechts één procent meer inkomsten. En dus rest er vaak niets anders dan schrappen, uitstellen en versoberen.

Ruim een derde van de gemeenten snijdt om te beginnen in de eigen ambtenaren, gevolgd door kortingen op uitgaven in welzijn, cultuur, sport en recreatie. In vrijwel alle plaatsen leveren bibliotheken in, moeten sportclubs meer betalen en wordt onderhoud aan wegen, overheidsgebouwen en groen uitgesteld of verschaald. Zo wordt in Delft een miljoenen subsidie voor de Nieuwe Kerk teruggedraaid en wordt, heel typerend, bezuinigd op het opruimen van hondendoep. De besparing op volksirritatie nummer één moet jaarlijks 45.000 euro opleveren. De norm gaat van 2 naar 21 drollen per honderd vierkante meter.

Landelijk moeten deze, en andere, maatregelen (op een totaal van 53 miljard) zo'n vier miljard euro opleveren. Daar komt nog bij dat veel gemeenten met woonwijken in aanbouw, aangekochte grond nog te positief in de boeken hebben staan. Mogelijk zal nog eens drie miljard aan verwachte inkomsten uit de verkoop van huizen uitblijven, waarschuwd accountantskantoor Deloitte vorige week. Een zo'n gemeente, Landsingerland in Zuid-Holland, moest vanwege al die onverkochte grond op slechts 53.000 inwoners tussen 2007 en 2010 maar liefst 55 miljoen euro afschrijven.

Burgemeester Ewald van Vliet van Landsingerland ziet het somber in. „Als het zo blijft moeten de lasten omhoog terwijl het voorzieningsniveau omlaaggaat. Leg dat maar eens uit aan je inwoners.” Mocht de markt niet aantrekken, dan dreigt de gemeente onder curatele van het rijk te komen, zegt Van Vliet.

Volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is er in de decennia niet zo hard ingegrepen. Maar het had nog erger gekund. De commissie heroverweging openbaar bestuur, één van de twintig bezuinigingswerkgroepen, stelde in april namelijk nog voor om 10 procent te korten op het gemeentefonds, de jaarlijkse rijksbijdrage aan gemeenten. Een recordbedrag van 1,7 miljard euro. Dat advies is maar zeer ten dele overgenomen door het nieuwe kabinet, de totale bezuinigingen op het gemeentefonds komen nu neer op 300 miljoen.

Naast de bezuinigingen op het gemeentefonds, wachten gemeenten ook kortingen op specifieke uitkeringen om taken, zoals het openbaar vervoer, uit te voeren. Die bedragen staan al tot achter de komma vast: 200 miljoen op de thuiszorg (Wet maatschappelijke ondersteuning), 333 miljoen op inburgering en 142 miljoen op reïntegratie van mensen in de bijstand. En Amsterdam, Rotterdam en Den Haag moeten nog eens 120 miljoen extra bezuinigen door – tegen hun zin – het openbaar vervoer verplicht aan te besteden.

De megaklus die deze bezuinigingen met zich meebrengen, wordt nog extra bemoeilijkt doordat het kabinet wil dat gemeenten weer meer taken gaan uitvoeren. Ze moeten zich bezighouden met de uitvoering van de jeugdzorg en met de dagbestedingen en begeleiding van gehandicapten (AWBZ). Gemeenten krijgen daar dan minder geld voor dan het Rijk en de provincie daar nu nog voor uittrekken. Hiermee bespaart het kabinet-Rutte op de AWBZ 140 miljoen en op de jeugdzorg 300 miljoen euro.

Maar volgens de VNG is er juist meer geld nodig. Komt dat er niet, dan dreigt de koepelorganisatie de uitvoering te blokkeren, stelde Ralph Pans, de voorzitter van de directieraad, onlangs. Douwe Jan Elzinga, hoogleraar staatsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen, snapt dat wel.

„Dit is een niet te lopen parcours. Het water staat gemeenten tot aan de lippen. Je kunt niet de ene na de andere taak afschuiven en tegelijkertijd dit politieke stelsel instand willen houden. Dat is onmogelijk.”

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), een adviesorgaan van de regering, voorziet daarom zelfs dertig minder gemeenten aan het einde van de kabinetsperiode. Fuseren kan opnieuw wel eens de enige oplossing zijn om tot kostenbesparingen te komen. Adviseur Rien Fraanje: „In het regeerakkoord staat dat herindeligen alleen nog maar van onderop mogen plaatsvinden, maar door al die nieuwe taken komen kleine gemeenten wel erg onder druk te staan.”

'Grote gemeenten betekent niet meer daadkracht'

Omvangrijke, logge gemeenten zijn de toekomst, vreest Maarten Allers, directeur van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). „Niemand wil een muis tussen de olifanten zijn.”

INTERVIEW

Alwin Kuiken

Gemeenten krijgen taak op taak: eerst de uitvoering van de thuiszorg en de bijstand. Nu komen daar nog eens bij: de jeugdzorg en begeleiding van gehandicapten.

Is die takenverzwaring van de gemeenten wel verstandig?

„Als ik de voorstellen bekijk, is de keus wel logisch. Gemeenten deden al wat met jeugdzorg, nu krijgen ze het gedeelte wat de provincie deed erbij. En gemeenten hadden al sociale werkplaatsen en nu krijgen ze een stukje AWBZ erbij. De grens schuift elke keer een beetje op. Tegen dit kabinet zeg ik: kijk ook eens

verder. Beslis eens voor een langere periode wie waar over moet gaan. En ga na wat voor soort gemeenten en provincies daar bij horen. Ik kan me geen kabinet herinneren dat een echte visie had op dit gebied.”

In het regeerakkoord staat letterlijk: „Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes: 'Je gaat erover of niet.'”

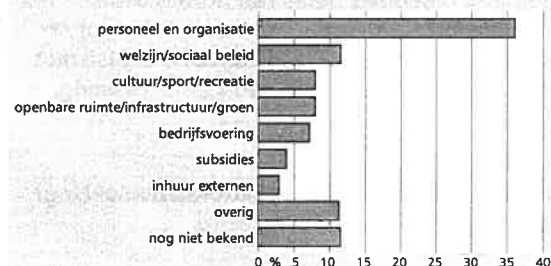
„Dat hebben ze overgeschreven van de commissie-Kalden, één van de twintig werkgroepen die moest zoeken naar mogelijkheden om 35 miljard euro te besparen. Ik ben benieuwd hoe ze dat willen bereiken, want dat veronderstelt een visie: wie gaat wat doen? Het regeerakkoord is wat dat betreft los zand, een lijstje met wensen.”

U heeft dus geen fundamenteel bezwaar tegen de ruimere opdracht die gemeenten krijgen. Toch spreekt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van een hoeveelheid regels die meer op wantrouwen dan op vertrouwen is gebaseerd. „Dat klopt. Den Haag blijft zich bemoeien met nieuwe gemeentetaken. Zodra er lokale verschillen ontstaan, willen ze dat inkaderen. Dat zit in het DNA van de politicus. Zo heeft voormalig SP-fractievoorzitter Agnes Kant vlak voor haar vertrek nog een wetsvoorstel ingediend om gemeenten terug te fluiten bij de uitvoering van de thuiszorg. Omdat gemeenten een – vanuit het rijk opgelegde – kostenbesparing hadden doorgevoerd, gingen die thuiszorgbedrijven bekrib-

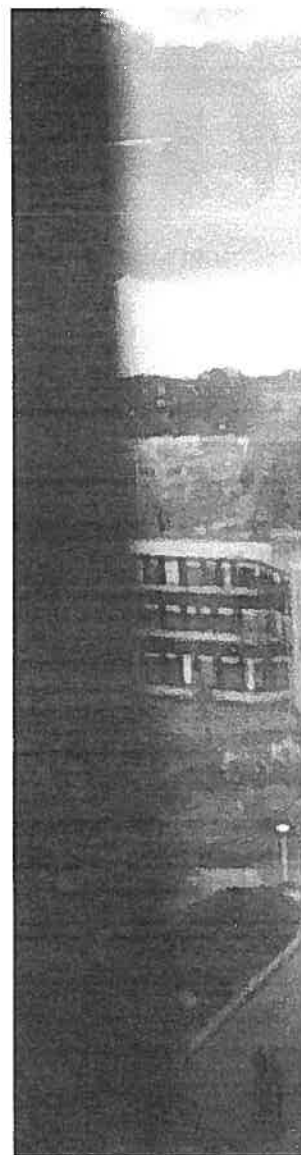
Gemeenten geven na een fusie per hoofd van de bevolking meestal aanzienlijk meer uit dan voor de fusie

Maarten Allers

Waar bezuinigen gemeenten het meest op?



Bron: VNG © Trouw

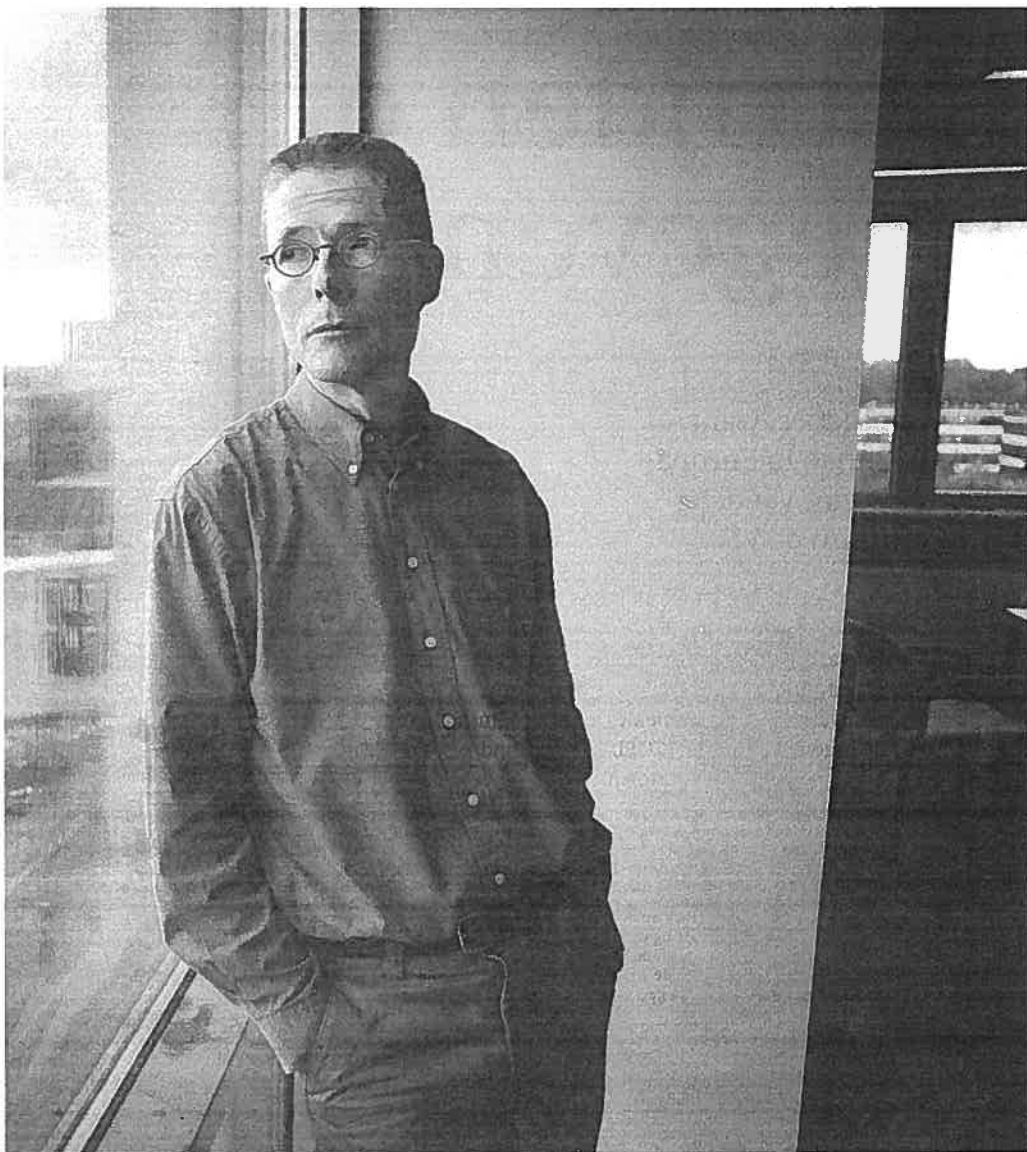


Maarten Allers: „Te grote gemeenten

belen op hun medewerkers. De SP vond een Kamermeerderheid bereid om daar wat aan te doen. En dat terwijl gemeenten precies deden wat hun gevraagd werd. De kracht van decentralisatie is dat gemeenten moeten kunnen verschillen. Pas dan krijg je maatwerk.”

In het regeerakkoord staat ook dat kleine gemeenten de mogelijkheid krijgen bepaalde taken niet uit te voeren. Dat werkt toch maatwerk in de hand? „Dit kan inderdaad een deel van het probleem wegnemen. Kleine gemeenten worden dan niet belast met taken die ze niet aankunnen. Maar het gevaar bestaat dat de taakverdeling onduidelijk wordt. Wie gaat de taak in die gemeenten dan wel uitvoeren? Een grote buurgemeente, of de provincie? Dat moet goed geregeld worden, anders ontstaat een bestuurlijke lappendeken. Het is ook de vraag wie je die taken wel en niet oplegt. Bepaalt het Rijk dat, of mogen gemeenten zelf kiezen of ze een taak oppakken? In gemeenteland bestaat veel huiver tegenover de zogenoemde taakdifferentiatie. Men vreest dat er een soort tweederangsgemeenten zullen ontstaan, met beperkte bevoegdheden.”

„Decentralisatie leidt vaak tot schaalvergroting omdat kleine gemeenten die nieuwe taken niet alleen kunnen uitvoeren. Staat ons dat nu ook weer te wachten?”



zijn niet wenselijk. Want de politiek komt niet dichterbij de burger te liggen, zoals wel gesteld wordt."

FOTO HERMAN ENGBERS

„Ik denk dat het weer 'business as usual' zal zijn. In het regeerakkoord staat dat herindelingen alleen nog van onderop mogen plaatsvinden, maar dat betekent geen trendbreuk. Ook zonder dat het Rijk het oplegt, vinden er fusies plaats. Al was het maar omdat er een sneeuwbal effect van uitgaat. Niemand wil een muis tussen de olifanten zijn. Dat zag je in Friesland, waar vijf gemeenten met maar liefst 69 woonkernen gaan fuseren tot de supergemeente Súdwest Fryslân. Kort nadat dat bekend werd, spraken zelfs Heerenveen en Smallingerland over een fusie. Die grenzen niet eens aan elkaar."

Hoeveel gemeenten blijven er over in, zeg, 2020?

„Ik denk dat we dan onder de grens van 350 gemeenten duiken. Zeventig minder dan nu. Vooral in de Randstad zijn er nog veel kleine gemeenten, dus daar valt nog een slag te maken. Ik denk wel dat de provincie blijft bestaan. Het is goed als er nog een bestuurslaag tussen het rijk en de gemeente zit. Want op bijvoorbeeld het gebied van woningbouw, bedrijventerreinen en verkeer moet iemand de zaken coördineren. Als elke gemeente daarin zijn eigen gang gaat, wordt er teveel gebouwd."

Is 350 een kritieke ondergrens?

„Dat is moeilijk te zeggen, maar te grote gemeenten zijn niet wense-

lijk. Want de politiek komt niet dichterbij de burger te liggen, zoals wel gesteld wordt. Dat zag je in Denemarken waar ze in 2007 in één keer van 271 naar 98 gemeenten zijn gegaan. Gemeenten zijn daar nu gemiddeld twee keer zo groot als bij ons. Uit onderzoek blijkt dat ambtenaren en bestuurders er meer macht hebben gekregen en de raadsleden minder. Ook kwam de macht meer bij het rijk te liggen en minder bij gemeenten. Het idee van grote gemeenten die een vuist kunnen maken, klopt dus niet."

Veel gemeenten gingen de afgelopen decennia samenwerkingsverbanden aan. Zo kunnen ze elkaar helpen om nieuwe taken van het rijk op te pakken. Dat klinkt toch als een goed alternatief?

„Dat heeft wel nadelen. De gemeenteraad heeft er weinig zicht op, zodat een democratisch gat dreigt. Ook is het moeilijker de kosten in de hand te houden."

Minder gemeentehuizen en minder ambtenaren betekent minder kosten, zo is de regel. In crisistijd is dat toch welkom?

„Het beeld dat schaalvergroting tot kostenbesparing leidt, is achterhaald. Uit COELO-onderzoek blijkt namelijk dat grote gemeenten per inwoner vaak duurder zijn. Gemeenten geven na een fusie per hoofd van de bevolking meestal aanzienlijk meer uit dan voor de fu-

sie. Vooral de onroerendezaakbelasting, de ozb, werd in gefuseerde gemeenten verhoogd."

Een grote gemeente betekent toch ook meer daadkracht? Een veelgehoorde zienswijze is dat we daar meer van nodig hebben om te kunnen concurreren met opkomende economieën in Azië.

„Dat is flauwekul. In die landen worden hele woonwijken aan de kant geschoven zonder dat iemand iets te zeggen heeft. Dan heb ik liever onze zorgvuldigheid. En zo weinig daadkracht hebben we hier nu ook weer niet. Kijk naar de Noord/Zuidlijn of de Betuwelijn. Als je ziet welke onzinnige projecten wij er doorheen duwen, kun je beter van te veel dan van te weinig daadkracht spreken."

Het toekomstbeeld wat u schetst, is niet positief. Grote, logge gemeenten, regelzucht en te veel daadkracht.

„Begrijp me niet verkeerd. Ik heb vrienden in Duitsland en België wonen. Als ik onze publieke dienstverlening vergelijk met deze landen dan leven wij in het paradijs. We zien het alleen niet. De taken die gemeenten kregen, hebben ze goed opgepakt. Maar de rek wordt kleiner. Kleine gemeenten worden steeds afhankelijker van enkele personen die overal verstand van moeten hebben. We moeten oppassen dat we de lijn van bezuinigen, decentralisatie en schaalvergroting niet te ver doorvoeren."

Sylvain Ephimenco



Visumplicht

Het bekende verhaal van het halfvolle of halfflege glas kun je met gemak op Geert Wilders toepassen. Is hij de sokkel waarop dit minderheidskabinet rust of juist zijn kwelgeest die, met een oog op de opiniepeilingen, uitsluitend aan zijn eigen agenda denkt? Zonnekoning of complotterende bastaardzoon? Ik maak wel bezwaar tegen de modieuze titel 'schaduw-vicepremier' die je hier en daar aantreft. Als men de oogst van een week in aanschouw neemt, heeft Wilders zichzelf vooral tot de enige echte oppositieleider gekroond. En daar hoeft de term 'schaduw' niet eens bij. Zijn systematische en publiekelijke beschadiging van minister Leers van integratie heeft ongekende vormen aangenomen. In eerste instantie beperkte de PVV-leider zich tot het optreden van Leers in Brussel dat hij als 'uitermate zwak' bestempelde. Niet leuk voor de al aangeschoten Leers en zeker weinig collegiaal van Neeffe Gedogen. Leers heeft met de EU-partners ingestemd om de visumplicht voor (nog) niet EU-leden Albanië en Bosnië af te schaffen. Alleen al het feit dat minister Leers de wil van Wilders niet heeft gevolgd laat zien dat die laatste geen aanspraak op de titel schaduw-vicepremier kan maken. Dat wringt ongetwijfeld. Gisteren besloot de PVV-leider dit keer loeihard op de man te spelen: de minister van integratie is nu de 'zwakke schakel' van het kabinet. En iedereen weet hoe het met de zwakste schakels uit het gelijknamige tv-spel eindigt: met een daverend 'doei!'. Maar nu moet Wilders ook uitleggen hoe hij, met zijn dikke vinger in de pap tijdens formatie en benoeming, deze 'zwakke schakel' heeft kunnen laten installeren. Leers was toch de man die als burgemeester van Maastricht moest aftreden? Ik kan natuurlijk deze ruimte tot aan het einde met anti-Wilders-overpeinzingen blijven volproppen maar zal toch moeten erkennen dat de man, inhoudelijk, gelijk heeft: Nederland had tegen het afschaffen van de visumplicht voor Albanië en Bosnië moeten stemmen. Dit is misschien geen signaal van onbegrensde barmhartigheid maar wel een van realisme en gezond verstand. In bijna alle EU-hoofdsteden houdt men zijn hart vast voor de stroom gelukszoekers die uit die zeer arme landen op gang gaat komen. Alleen al in Albanië was eind oktober, in afwachting van de afschaffing van de visumplicht, een rush op de paspoortafdelingen gesignaleerd. Niet minder dan 1,3 miljoen paspoorten waren al door de Albanese aangevraagd, wat ongeveer een derde van de bevolking betekent. In België zijn ze als de dood dat een explosie van asielaanvragen het gevolg van deze EU-maatregelen zal zijn. Volgens dagblad *De Morgen* voorspellen specialisten dat 'Er netwerken zullen zijn die mensen onder valse voorwendsels naar België halen'. Bij de vorige ronde vorig jaar, toen de visumplicht voor onder andere Servië werd afgeschaft, werden Zweeden (5000), Duitsland (1900) en België (600) onder de Servische asielaanvragen bedolven (cijfers van de eerste 9 maanden na de afschaffing). Je zou denken dat de EU hiervan heeft geleerd maar als de automatische piloot in Brussel eenmaal is ingeschakeld, durft niemand meer die in de verte opduikende berg op te merken.