
Gemeenten in de knel

Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende uitholling voorzieningenniveau



20819
eindrapport

6 april 2021

onderzoeksteam

Rien Bruins, projectleider, rien.bruins@cebeon.nl

Coen van Rij, eindverantwoordelijke

John van Leerdam

Wilfred Nijhof

Jaap Kuipers

I Inhoudsopgave

S	Samenvatting	4
S.1	Doel van dit onderzoek	4
S.2	Financiële positie in steeds meer gemeenten onder druk	4
S.3	Verschraling en sluipende uitholling van het voorzieningenniveau.....	5
S.4	Aantasting voorzieningenniveau vertraagd door interen op eigen vermogen en verhogen van lokale lasten	8
S.5	Trendbeeld in cijfers	9
S.6	Perspectieven voor landelijke monitor financiële positie en voorzieningenniveau.....	10
1	Inleiding	14
1.1	Achtergrond van het onderzoek	14
1.2	Doel en aanpak van het onderzoek.....	15
1.3	Leeswijzer	16
2	Analysekader	17
2.1	Financiële positie: gemeentelijke exploitatie centraal.....	17
2.2	Voorzieningenniveau: indirect meten	18
3	Ontwikkeling financiële positie en voorzieningenniveau	21
3.1	Toenemende druk op de exploitatie	21
3.2	Gemeentelijke maatregelen gericht op een sluitende exploitatie	22
3.2.1	Uitgaven vooruitschuiven	23
3.2.2	Interen op eigen vermogen.....	25
3.2.3	Besparen op uitvoeringskosten	26
3.2.4	Minder middelen voor landelijke opgaven	27
3.2.5	Verhogen van lokale lasten	29
3.2.6	Besparen op voorzieningenniveau	32
3.3	Invloed financiële positie op voorzieningenniveau per domein.....	33
3.3.1	Sociaal domein.....	34
3.3.2	Fysiek domein.....	37
3.3.3	Recreatief domein	40
3.3.4	Bestuur en organisatie.....	42
3.4	Conclusies financiële positie en voorzieningenniveau.....	43
4	Perspectieven voor een landelijke monitor.....	45
4.1	Financiële positie: selectie van kernindicatoren.....	45
4.2	Voorzieningenniveau: eerste benadering via feitelijke netto lasten	49
4.3	Illustratie werking monitor financiële positie en voorzieningenniveau	50
	Bijlagen	53
A	Praktijksituaties: verhalen van gemeenten	55
B	Overzicht belangrijkste kengetallen 2010-2019	66

S Samenvatting

S.1 Doel van dit onderzoek

De afgelopen jaren zijn de zorgen over de financiële positie van gemeenten toegenomen. Gemeenten luiden de noodklok en geven aan onvoldoende middelen te hebben om hun taken naar behoren uit te voeren. Ook de VNG en provinciale toezichthouders vragen aandacht voor de financiële positie van gemeenten en de gevolgen voor het voorzieningenniveau.

Dit onderzoek heeft ten doel een beter onderbouwd en geobjectiveerd inzicht te bieden in de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten. Naast cijfermatig inzicht komt het tegemoet aan de behoefte om ‘de verhalen achter de cijfers’ te kennen. Hiervoor zijn deskundigen van 20 gemeenten geïnterviewd. Ook is verkend hoe deze inzichten kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van een landelijke monitor van ontwikkelingen in de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten.

Recent zijn diverse andere onderzoeken verschenen over de financiële positie van gemeenten. Ons onderzoek geeft inzicht in de meerjarige ontwikkeling van die positie (zie S2). Onderscheidend is ook dat we expliciet de relatie leggen met het voorzieningenniveau (zie S3 en S4). De beelden die we hebben opgehaald in interviews met gemeenten worden zoveel mogelijk onderbouwd met cijfers (zie S5). In trendanalyses kijken we terug naar de afgelopen 10 jaar, zodat de huidige situatie in historisch perspectief kan worden geplaatst. Daarbij houden we rekening met tussentijdse loon- en prijsontwikkelingen, zodat een zuivere vergelijking kan worden gemaakt tussen de situatie voor en na de decentralisaties. Op basis van de bevindingen geven we ook een eerste aanzet voor een landelijke monitor, die vroegtijdig signalen kan geven over de ontwikkeling van de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten (zie S6).

Het onderzoek laat zien dat de beelden sterk uiteenlopen, zowel tussen gemeenten als in de tijd. Het is bijna onmogelijk een dergelijk genuanceerd beeld in een samenvatting tot zijn recht te laten komen. Voor de nuances en achtergronden verwijzen we naar de hoofdtekst en de bijlage waarin verhalen van individuele gemeenten zijn opgetekend. Ter illustratie zijn enkele citaten uit de interviews in deze samenvatting opgenomen.

S.2 Financiële positie in steeds meer gemeenten onder druk

financiële kaders knellen bij steeds meer gemeenten

De financiële kaders waarbinnen gemeenten keuzes moeten maken, gaan steeds meer knellen. Directe aanleiding zijn de gevolgen van de financiële crisis rond 2010, die in sommige gemeenten heeft geleid tot forse verliezen op grondposities. De laatste jaren zijn er steeds meer gemeenten die moeite hebben de begroting sluitend te krijgen. Het aantal gemeenten dat kampt met een exploitatietekort neemt dan ook sterk toe.

sociaal domein vormt ‘koekoeksjong’ in de begroting

De financiële druk die gemeenten ervaren, heeft een extra impuls gekregen met de decentralisaties in het sociaal domein in 2015. Veel gemeenten hebben moeite de oplopende kosten in het sociaal domein te beheersen. Gemeenten ervaren hier weinig beleidsvrijheid als gevolg van beperkende wet- en regelgeving en

maatschappelijke druk. Het dwingende karakter van de uitgaven op het sociaal domein leidt tot verdringing van uitgaven op andere taakgebieden zoals onderwijs, cultuur of openbare ruimte. Daarom wordt het sociaal domein gezien als ‘koekoeksjong’ in de begroting. Deze verdringing knelt temeer, omdat het sociaal domein gemiddeld meer dan de helft van de totale begroting van gemeenten beslaat.

Gemeente B “we zoeken gemeentebreed naar oplossingen voor kostenstijgingen in het sociaal domein”

Toenemende uitgaven op het sociaal domein zetten de financiële positie van veel gemeenten (verder) onder druk. De afgelopen jaren is vooral bij jeugd en Wmo een duidelijke stijging van de netto lasten te zien.

eerste inzet: bezuinigen op eigen organisatie en inhoudelijke taken

Om de meerjarenbegroting sluitend te krijgen, hebben veel gemeenten de afgelopen jaren herhaaldelijk moeten bezuinigen. Daarbij is de eigen organisatie en de overhead niet ontzien. Sinds 2010 zijn de uitvoeringskosten gemiddeld met circa 15% afgenomen, ondanks de substantiële toename van het gemeentelijke takenpakket. Daarnaast zijn gemeenten in toenemende mate gaan bezuinigen op inhoudelijke taakgebieden. Vaak eerst met de ‘kaasschaaf’ op allerlei taakonderdelen, maar wanneer dat niet voldoende blijkt volgen meer rigoureuze ingrepen in specifieke taakgebieden en voorzieningen (zoals sport, cultuur of groen).

interen op eigen vermogen: biedt slechts tijdelijk soelaas

Om de exploitatie sluitend te krijgen, kan interen op eigen vermogen tijdelijk soelaas bieden. Dit kan echter nooit een structurele oplossing bieden: reserves zijn niet onuitputtelijk en gemeenten zijn gebonden aan voorschriften voor een minimale omvang van hun reserves. Desalniettemin hebben gemeenten de afgelopen jaren fors ingeteerd op hun reserves: in de periode 2010-2019 zijn deze met circa 30% afgenomen.

verhogen van lokale lasten: impopulaire maatregel met beperkt effect

Tot slot rest gemeenten de mogelijkheid om de burger meer te laten betalen voor het geboden voorzieningenniveau teneinde de exploitatie sluitend te krijgen. Verhoging van lokale lasten is echter geen populaire maatregel en politiek vaak lastig te realiseren. Daarom proberen de meeste gemeenten dit zo lang mogelijk uit te stellen. Het effect op de begroting is bovendien beperkt, gezien de omvang van het eigen belastinggebied in relatie tot de omvang van het gemeentelijke takenpakket. Toch zijn de inkomsten uit de onroerendezaakbelasting (OZB) in de periode 2010-2019 gemiddeld met circa 14% toegenomen. Dit is een duidelijk signaal dat de financiële druk bij gemeenten is toegenomen.

S.3 Verschraling en sluipende uitholling van het voorzieningenniveau

verschraling voorzieningenniveau bij toenemend aantal gemeenten

De voortdurende bezuinigingen tasten soms het voorzieningenniveau aan. Dit is evident wanneer bestaande voorzieningen worden gesloten, maar dit komt nog niet op grote schaal voor. Het daadwerkelijk sluiten van voorzieningen zien gemeenten als onomkeerbare ingreep, die politiek vaak lastig te realiseren is.

Gemeente F: “sluiten van een zwembad is politiek geen optie”

Vaker is er sprake van verschraling van het voorzieningenniveau, bijvoorbeeld door het beperken van openingstijden, het verlagen van kwaliteitsniveaus voor onderhoud (infrastructuur en buitenruimte) of het versoberen van minimaregelingen. Bij de ene gemeente gaat dit sneller en met grotere stappen dan bij de andere. Dit is afhankelijk van hun financiële uitgangspositie (veel of weinig eigen vermogen), historie (al

veel bezuinigd of niet) en de lokale politieke situatie en voorkeuren. Doordat de financiële positie in steeds meer gemeenten verslechtert, is verschrapping van het voorzieningenniveau bij een toenemend aantal gemeenten aan de orde.

afname investeringen leidt bovendien tot sluipende uitholling van voorzieningenniveau

Belangrijker voor het voorzieningenniveau is een ontwikkeling die op dit moment nog niet duidelijk in het straatbeeld is te zien. Onder financiële druk zijn gemeenten de laatste jaren minder gaan investeren, zowel in onderhoud en vervanging van bestaande voorzieningen als in nieuwe voorzieningen.

Om het bestaande voorzieningenniveau op peil te houden, moeten gemeenten continu investeren in kapitaalgoederen. Hieronder is dit ook te zien in de waarde van de kapitaalgoederen (materiële vaste activa) die gemeenten op hun balans verantwoorden: sinds 2010 is er een stijgende trend van gemiddeld 3,5% per jaar.¹



Vanaf 2016 treedt echter een trendbreuk op, waardoor de investeringen (in o.a. gebouwen en grond-, weg- en waterbouwkundige werken) stagneren en de laatste jaren zelfs afnemen.

Overigens is ook in de periode 2012-2014 een afvlakking van het investeringsvolume te zien, met name als gevolg van de financiële crisis en forse verliezen op grondposities bij een aantal gemeenten. Deze kortstondige afvlakking heeft daarmee een andere, meer incidentele achtergrond dan de afvlakking van het investeringsvolume vanaf 2016.

Dit beeld wordt bevestigd door de gemeenten die wij hebben gesproken. Zij geven aan onvoldoende ruimte in hun begroting te kunnen vinden voor (vervangings)investeringen, met name in het fysiek domein. Dit leidt er toe dat investeringen worden afgeschaald of uitgesteld. Vaak is dit al een aantal jaren aan de orde.

Gemeente C: "wij hebben onze investeringen met circa 25% afgeschaald"

voor ambities rond woningbouw, energietransitie en klimaatopgave is er weinig structurele ruimte

Doordat gemeenten alle zeilen moeten bijzetten om het huidige voorzieningenniveau zoveel mogelijk in stand te houden, biedt de begroting onvoldoende ruimte om de beoogde bijdrage te leveren aan landelijke opgaven voor klimaatadaptatie, energietransitie en woningbouw. Uit onderzoek blijkt dat met deze opgaven substantiële budgetten zijn gemoeid, waarbij ook van gemeenten een forse bijdrage wordt verwacht. Van de nieuwe Omgevingswet verwachten de meeste gemeenten dat deze per saldo tot structurele extra kosten zal leiden. Voor een bijdrage aan deze nieuwe opgaven kunnen gemeenten vaak alleen in beperkte mate en/of incidenteel eigen middelen vrijmaken.

Gemeente B: "klimaat: daar hebben we momenteel geen geld voor"

¹ Overigens neemt de waarde van de activa in de periode 2005-2010 met gemiddeld circa 5% per jaar toe.

gemeenten schuiven de rekening voor zich uit: huidige cijfers geven te rooskleurig beeld

De analyses voor dit onderzoek zijn grotendeels gebaseerd op de gemeentelijke rekeningen, waarvan de meest recente cijfers betrekking hebben op 2019. Veel gemeenten geven aan dat de situatie sindsdien verder is verslechterd. Dit komt niet altijd tot uiting in de huidige begrotingscijfers vanwege keuzes die veel gemeenten maken:

- afschrijvingsduur van kapitaalgoederen verlengen om ruimte in de exploitatie te creëren;
- kosten van vervanging van een deel van de bestaande voorzieningen niet opnemen in de begroting.

verlengen afschrijvingsduur om ruimte in begroting te creëren

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren de periode verlengd waarin zij hun kapitaalgoederen (wegen, schoolgebouwen en dergelijke) afschrijven. Daarmee wordt er administratief van uitgegaan dat de kapitaalgoederen langer meegaan, terwijl er in de praktijk niets verandert in de feitelijke levensduur. Hiermee worden de lasten van vervangingsinvesteringen verder in de toekomst verschoven, om de druk op de huidige exploitatie te verminderen. Wanneer kapitaalgoederen langer moeten meegaan, zal dit leiden tot uitholling van het toekomstig voorzieningenniveau.

Gemeente I: "discussie in gemeenteraad over verhoging van afschrijvingstermijn wegen naar 100 jaar"

vervanging deel bestaande voorzieningen is niet opgenomen in begrotingen

In het verleden hebben gemeenten soms investeringen gedekt uit incidentele middelen (zoals verkoop van deelnemingen of inkomsten uit grondexploitatie), waardoor deze investeringen niet op de exploitatie drukken. Tot de wijziging van het Besluit Begroten en Verantwoorden in 2017 was dit toegestaan. Uit onderzoek naar de herijking van het klassiek domein in het gemeentefonds is gebleken dat deze mogelijkheid tot 2017 door ruim de helft van de gemeenten werd benut.

Gemeente M: "stille lasten zitten overal in de begroting en zijn nog niet in beeld"

Dit betekent dat voor het in stand houden van deze bestaande voorzieningen geen middelen zijn opgenomen in de gemeentelijke exploitatie. Wanneer deze voorzieningen in de toekomst moeten worden vervangen, zullen de daarmee samenhangende lasten alsnog manifest worden. Dit geeft extra druk op de financiële positie of – wanneer er onvoldoende middelen kunnen worden vrijgemaakt voor vervanging – druk op het voorzieningenniveau.

verdere uitholling voorzieningenniveau ligt in het verschiet, vooral in het fysiek domein

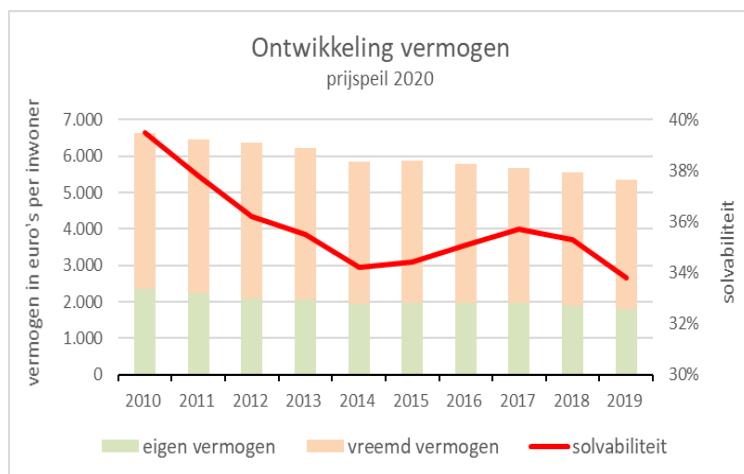
Gemeenten schuiven dus op verschillende manieren lasten naar de toekomst om de huidige exploitatie sluitend te krijgen. Deze maatregelen worden niet meteen gevoeld, noch door de burger noch door de eigen organisatie. Wel leidt dit vooruitschuiven ertoe dat de huidige begrotingen een onvolledig beeld geven van de lasten die zijn gemoeid met het in stand houden van het bestaande voorzieningenniveau. Het ontbrekende deel van de lasten wordt dan ook aangeduid als 'stille lasten'. Op basis van informatie van steekproefgemeenten wordt geraamd dat hiermee substantiële budgetten zijn gemoeid van meerdere tientallen euro's per inwoner.

Het vooruitschuiven van lasten naar de toekomst leidt tot verdere verslechtering van de financiële positie en/of uitholling van het toekomstig voorzieningenniveau. Op welk moment dit actueel zal worden, verschilt per gemeente. De gevolgen zullen vooral zichtbaar worden in het fysieke domein, omdat met name daar investeringen zijn uitgesteld.

S.4 Aantasting voorzieningenniveau vertraagd door interen op eigen vermogen en verhogen van lokale lasten

verder interen op eigen vermogen: voor steeds meer gemeenten is de grens bereikt

Om de geschetste aantasting van het voorzieningenniveau zoveel mogelijk te vertragen, doen gemeenten de laatste jaren in toenemende mate beroep op hun balansreserves om hun exploitaties sluitend te krijgen. Hiermee wordt ingeteerd op het eigen vermogen en komt de solvabiliteit onder druk te staan. Onderstaande figuur brengt deze ontwikkeling in beeld voor de periode 2010-2019.



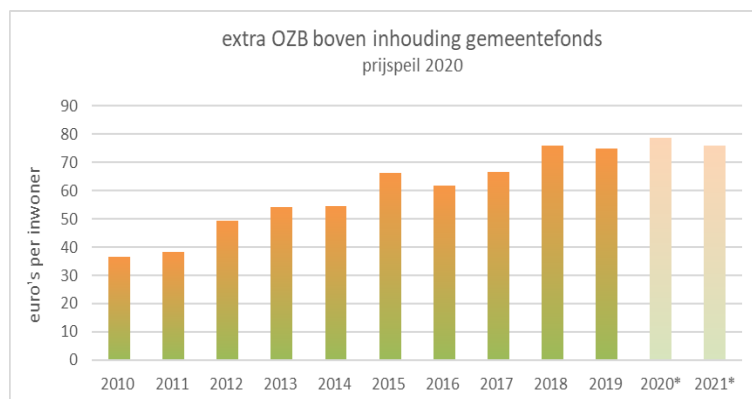
Voor een zorgelijke vermogenspositie hanteert de VNG-monitor voor houdbare gemeentefinanciën een solvabiliteitsratio van 20% als signaalwaarde. In 2019 had circa een vijfde van de gemeenten deze grens bereikt of was deze al gepasseerd. En voor steeds meer gemeenten komt de 20%-grens in zicht. Dit sluit aan bij het beeld dat uit de meerjarenbegrotingen van de steekproefgemeenten naar voren komt.

verhogen van lokale lasten voor burgers en bedrijven: voor steeds meer gemeenten geen taboe meer

Ook zien steeds meer gemeenten zich genoodzaakt om de lokale lasten te verhogen. Dit komt tot uiting in het (meer) kostendekkend maken van heffingen en vooral in het genereren van meer inkomsten door de OZB-tarieven te verhogen. Terwijl gemeenten de stijging van de WOZ-waarde van woningen in het verleden grotendeels compenseerden door de OZB-tarieven navenant te verlagen, wordt dit beleid de laatste jaren onder oplopende financiële druk losgelaten.

Gemeente P: "OZB verhogen was altijd onbespreekbaar, nu moeten we er aan geloven"

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de OZB-opbrengsten voor de periode 2010-2021 in beeld gebracht, waarvan de laatste 2 jaren op basis van begrotingen. Daarbij hebben we de opbrengsten gecorrigeerd voor de inhouding die via het gemeentefonds plaatsvindt, omdat dit deel van de OZB-opbrengsten feitelijk niet leidt tot extra bestedingsmogelijkheden voor gemeenten.



Het verschil tussen de feitelijke OZB-opbrengsten en de OZB-inhouding in het gemeentefonds bedraagt inmiddels ruim 70 euro per inwoner (circa 1,3 miljard euro). In 2010 was dat nog ongeveer de helft van dit bedrag. Dit betekent dat burgers en bedrijven sindsdien circa 0,6 miljard euro meer zijn gaan betalen voor gemeentelijke voorzieningen.

De laatste jaren neemt ook het aantal gemeenten met een relatief hoog OZB-tarief duidelijk toe. In 2020 ligt het OZB-tarief voor woningen bij circa een vijfde van de gemeenten hoger dan 120% van het landelijk gemiddelde. Dit percentage wordt gehanteerd als één van de criteria om in aanmerking te komen voor een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds (de zogenoemde artikel-12 status, bedoeld om faillissement van gemeenten af te wenden). Diverse steekproefgemeenten geven aan voornemens te zijn om de OZB-tarieven de komende jaren substantieel (verder) te verhogen. Dit blijkt ook uit hun meerjarenbegrotingen.

lastenverhogingen: impopulair en zetten weinig zoden aan de dijk door beperkte omvang belastinggebied

Verhoging van de lokale lasten is geen populaire maatregel en daarom politiek vaak lastig te realiseren. Bovendien is de omvang van het eigen belastinggebied van gemeenten beperkt in relatie tot de omvang van hun takenpakket. Als gemeenten hun exploitatietekorten geheel zouden moeten wegwerken met verhoging van de OZB-tarieven, betekent dat vaak een zeer forse verhoging van de OZB-tarieven. Zo zouden gemeenten met een exploitatietekort in 2019 hun OZB-tarieven met circa 50% moeten verhogen om dit tekort op te lossen.

S.5 Trendbeeld in cijfers

Onderstaande tabel geeft een overzicht van een aantal belangrijke kengetallen die een beeld geven van de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten in de afgelopen jaren. Tevens bevat de tabel enkele kengetallen die – in onderlinge samenhang – een eerste indicatie geven van de ontwikkeling van het voorzieningenniveau en de middelen die hiervoor zijn aangewend (zie ook paragraaf S.6). Voor enkele kengetallen is in de laatste kolom aangegeven hoe deze zich de komende jaren naar verwachting ontwikkelen, op basis van informatie uit de meerjarenbegroting van de steekproefgemeenten.

	Kengetal	rekening 2010	rekening 2015	rekening 2017	rekening 2019	begroting 2020-2024
A	gemiddeld OZB tarief (per 100 euro waarde)	12%	16%	16%	15%	↑
B	% gemeenten met OZB tarief >120% gemiddeld	11%	14%	15%	18%	↑
C	Solvabiliteit	40%	34%	36%	34%	
D	% gemeenten met solvabiliteit <20%	16%	20%	16%	20%	
E	% gemeenten met exploitatietekort	69%	39%	45%	61%	↑
<i>bedragen in euro's per inwoner, alle jaren prijspeil 2020</i>						
F	totaal netto lasten	1.704	2.069	2.109	2.203	↓
G	waarvan uitvoeringslasten	1.028	977	867	841	
H	stand reserves	2.187	1.605	1.613	1.562	
I	waarde materiële vaste activa	3.326	3.642	3.771	3.733	
J	uitkering gemeentefonds	1.325	1.782	1.748	1.837	=
K	algemene eigen middelen uit OZB	207	233	234	235	↑
L	algemene eigen middelen overig	24	87	145	86	↓

De kengetallen in het bovenste deel van de tabel illustreren dat de financiële positie van gemeenten de laatste jaren is verslechterd. Er zijn steeds meer gemeenten met relatief hoge OZB-tarieven (B) en waar de solvabiliteit een kritiek niveau bereikt (C en D). Steeds meer gemeenten kampen met exploitatietekorten (E). Deze stijging zet door in de begrotingen 2020/2021. Hierbij wordt aangetekend dat veel gemeenten de incidenteel beschikbaar gestelde middelen voor jeugdzorg (als structureel) in hun meerjarenbegroting hebben opgenomen.

De feitelijke totale netto lasten (F) laten sinds de decentralisaties in 2015 een duidelijke stijging zien. Voor de komende jaren begroten gemeenten gemiddeld iets lagere netto lasten. Voortdurende bezuinigingen in de afgelopen periode komen tot uiting in gestaag dalende uitvoeringslasten (G), ondanks de forse toename van het gemeentelijke takenpakket. Om het voorzieningenniveau zo goed mogelijk op peil te houden, hebben gemeenten de afgelopen jaren steeds verder ingeteerd op hun reserves (H). Verder is het investeringsvolume de laatste jaren gestagneerd, wat tot uiting komt in de waarde van de materiële vaste activa (I) die ten opzichte van 2017 is gedaald.

In het onderste deel van de tabel is te zien dat gemeenten de (toegenomen) inkomsten uit het gemeentefonds (J) in toenemende mate aanvullen met OZB-inkomsten (K) om het voorzieningenniveau zo goed mogelijk op peil te houden. Daarbij bieden overige algemene eigen middelen (met name grondexploitaties, L) een sterk wisselende dekkingsbron. Deze trend zet zich voort in de begrotingen voor de komende jaren.

S.6 **Perspectieven voor landelijke monitor financiële positie en voorzieningenniveau**

gesignaleerde ontwikkelingen vragen om goede monitor

De beschreven ontwikkelingen tot nu toe en de verwachtingen voor de toekomst maken het wenselijk de financiële positie en het voorzieningenniveau nauwkeurig te monitoren. In het onderzoek is een aanzet gegeven voor een landelijke monitor. Deze monitor moet tijdig betrouwbare signalen geven over de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten.

financiële positie duiden met overzichtelijke set indicatoren

Er zijn diverse instrumenten waarmee de financiële positie van gemeenten wordt gemonitord. Deze bevatten een groot aantal indicatoren die elkaar in belangrijke mate overlappen. Voor het monitoren van de financiële positie op hoofdlijnen en in relatie tot het voorzieningenniveau volstaan volgens ons een beperkt aantal indicatoren. In eerste instantie denken we aan de volgende indicatoren:

- de *solvabiliteit* als meest omvattende, globale indicator van de vermogenspositie van gemeenten. Deze illustreert de mate waarin een gemeente in staat is tegenvallers op te vangen;
- het *OZB-tarief voor woningen*, omdat dit de knop is waaraan gemeenten in laatste instantie draaien om de begroting sluitend te krijgen en het voorzieningenniveau op peil te houden. Daarmee vormt dit tarief een betrouwbare indicator voor de financiële druk die een gemeente ervaart.

Andere indicatoren hebben weinig toegevoegde waarde of geven onduidelijke signalen bij het duiden van de financiële positie in het kader van landelijke monitoring. Zo komt de schuldpositie van gemeenten ook tot uiting in de solvabiliteit en geven exploitatieresultaten vaak een sterk wisselend beeld in de tijd. Daarbij laat een groot deel van de gemeenten met een (meerjarig) exploitatietekort op andere indicatoren uitkomsten zien die juist getuigen van een relatief goede financiële positie.

eenduidige meting voorzieningenniveau is complexe opgave

Het eenduidig meten van ‘het voorzieningenniveau’ is een complexe opgave. Voor diverse voorzieningen ontbreken geschikte indicatoren die voor alle gemeenten beschikbaar zijn. Extra complicerend is dat bestaande indicatoren niet altijd eenduidig zijn te interpreteren. Tijdens de interviews is dit door gemeenten bevestigd.

Als er al betrouwbare indicatoren beschikbaar zijn, is het vaak lastig om verschillende aspecten van het voorzieningenniveau goed af te wegen. Hoe weeg je een ruimhartig minimabeleid dat een klein deel van de doelgroep bereikt tegen een minder ruimhartig beleid voor een groter deel van de doelgroep? Of een

groot groenareaal met een relatief lage onderhoudskwaliteit tegen een kleiner areaal met hoogwaardige, goed onderhouden voorzieningen? Zelfs wachtlijsten in het sociaal domein hoeven niet altijd te duiden op een laag voorzieningenniveau, wanneer de wachttijd wordt ingevuld met adequate ambulante ondersteuning waardoor duurder maatwerk soms overbodig wordt.

relatief uitgavenniveau als eerste benadering van het voorzieningenniveau

Tegen deze achtergrond kan het feitelijke uitgavenniveau van gemeenten een goede eerste benadering vormen van het voorzieningenniveau. In het uitgavenniveau komen immers alle keuzes omtrent het voorzieningenniveau tot uiting (veel/weinig voorzieningen, hoge/lage kwaliteit et cetera). Relatief hoge uitgaven duiden op een hoog voorzieningenniveau en relatief lage uitgaven op een laag voorzieningenniveau. Daarbij kunnen uitgavenniveaus van gemeenten tegen elkaar worden afgezet, rekening houdend met onderlinge verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken.

Bij de verdere uitwerking van een monitor dient rekening te worden gehouden met de volgende aspecten:

- een deel van de feitelijke uitgaven betreft **uitvoeringskosten**. Voor zover verschillen in efficiëntie van de uitvoering een rol spelen, zouden deze in een monitor bij voorkeur geïsoleerd dienen te worden;
- gebleken is dat gemeenten bij financiële druk kosten ‘vooruitschuiven’. Hierdoor ontstaan **stille lasten** die per definitie niet in de feitelijke lasten tot uiting komen, maar wel van invloed zijn op het (toekomstige) voorzieningenniveau. Daarom zouden ook stille lasten een plek moeten krijgen in een monitor.

onderscheid monitoring naar volume en verdeling

Voor het monitoren van de ontwikkeling van het voorzieningenniveau is het verder van belang om twee dimensies te onderscheiden:

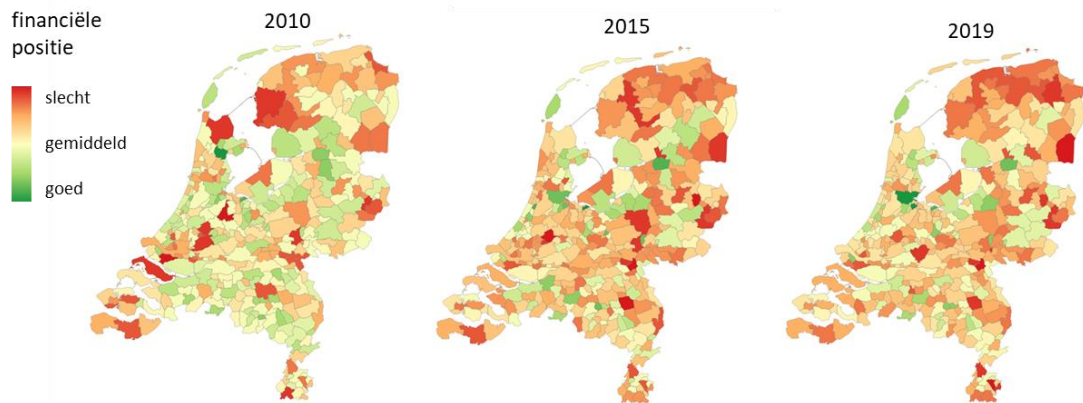
- ontwikkeling van het **volume**: om te kunnen monitoren of het totale voorzieningenniveau in de tijd toe- of afneemt, moet een referentiepunt worden bepaald. Wat is een geschikt basisjaar om de ontwikkelingen tegen af te zetten? In eerste instantie zou kunnen worden gedacht aan 2010. Op dat moment waren de effecten van de financiële crisis nog niet zichtbaar in de cijfers en op dit jaar is ook het gemeentefonds bij de laatste herijking afgestemd. Vervolgens dient bij ontwikkelingen in de tijd rekening te worden gehouden met tussentijdse mutaties in het gemeentelijke takenpakket en de middelen die hiervoor via het gemeentefonds beschikbaar zijn/worden gesteld. Belangrijke aandachtspunten in dat verband zijn de efficiëntiekorting bij de decentralisaties in het sociaal domein, de opschalingskorting en de tussentijdse uitname van middelen voor onderwijshuisvesting. Overwogen kan worden om voor dergelijke expliciete budgetkortingen te corrigeren, zodat deze het beeld van ontwikkelingen in het voorzieningenniveau niet verstoren;
- ontwikkeling van de **verdeling**: hoe is het feitelijke voorzieningenniveau over gemeenten verdeeld? Wanneer dit wordt afgeleid van de feitelijke lasten van gemeenten moet rekening worden gehouden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken tussen gemeenten. Door deze structuurverschillen kost een vergelijkbaar voorzieningenniveau in de ene gemeente namelijk meer dan in de andere. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij de structuurkenmerken die ten grondslag liggen aan de verdeling van het gemeentefonds.

illustratie mogelijke werking monitor

Om te illustreren hoe een landelijke monitor kan werken, is aan de hand van enkele indicatoren in beeld gebracht hoe de financiële positie van gemeenten zich heeft ontwikkeld en hoe zich dat verhoudt tot hun relatieve uitgavenniveau.

financiële positie

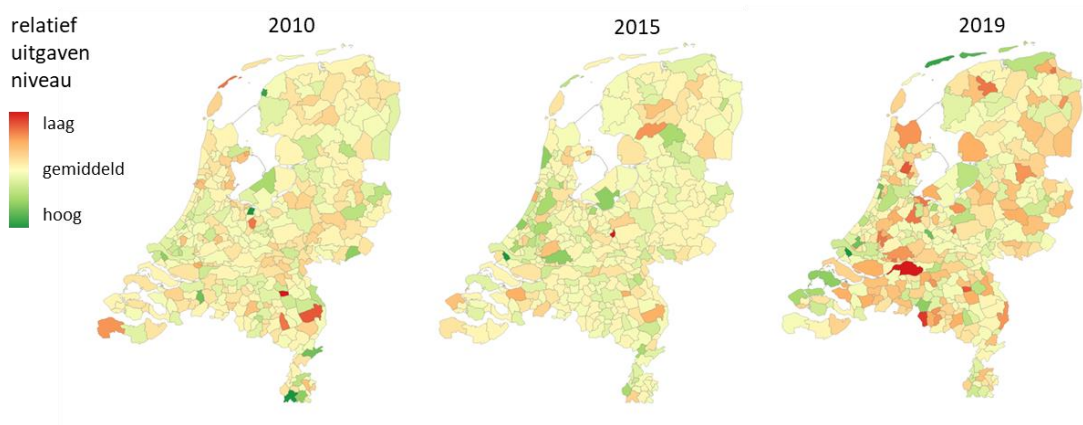
In onderstaande kaartjes zijn gemeenten gescoord op hun solvabiliteit en de hoogte van hun OZB-tarief voor woningen in de jaren 2010, 2015 en 2019. Een benedengemiddelde solvabiliteit en bovengemiddeld OZB-tarief duiden op een relatief slechte financiële positie en vice versa. Daarbij is aan beide elementen eenzelfde weging gegeven.



De kaartjes laten zien dat in deze periode de financiële positie van steeds meer gemeenten is verslechterd: het aantal groene gemeenten neemt af en het aantal (donker)rode gemeenten neemt toe.

voorzieningenniveau

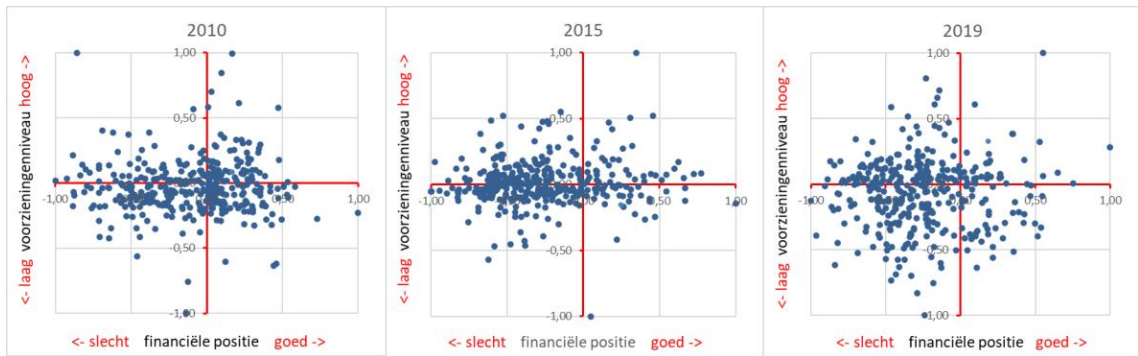
In onderstaande kaartjes zijn gemeenten gescoord op de hoogte van hun relatieve uitgavniveau in de jaren 2010, 2015 en 2019, als eerste benadering van het voorzieningenniveau. Relatief hoge uitgaven duiden op een hoog voorzieningenniveau en relatief lage uitgaven op een laag voorzieningenniveau. Daarbij is rekening gehouden met verschillen tussen gemeenten in kostenbepalende structuurkenmerken.



De kaartjes laten zien dat vooral in 2019 het aantal (donker)rode gemeenten duidelijk is toegenomen. Dit zijn gemeenten met een relatief laag uitgavniveau, bijvoorbeeld als gevolg van forse bezuinigingen.

combinatie financiële positie en voorzieningenniveau: ontwikkeling scores gemeenten in de tijd

Vervolgens kunnen de beelden voor beide dimensies worden gecombineerd. Alle gemeenten zijn gescoord op zowel hun financiële positie als hun voorzieningenniveau en de uitkomst is geplot in een matrix voor de drie genoemde jaren. Elk kwadrant van de matrix laat zien hoeveel gemeenten een relatief goede/slechte financiële positie combineren met een relatief hoog/laag voorzieningenniveau.



De diagrammen laten een verschuiving van gemeenten zien naar linksonder: bij meer gemeenten gaat een verslechtering van de financiële positie gepaard met een daling van het voorzieningsniveau.

eenduidig meetbare definitie voorzieningsniveau vraagt nader onderzoek

Wanneer deze verschillende dimensies cijfermatig in een landelijke monitor zijn ondergebracht, kan worden getoetst hoe zij zich verhouden tot de ontwikkeling van het voorzieningsniveau in termen van aantal en kwaliteit van voorzieningen. Dit vraagt om een nadere discussie over een eenduidig meetbare definitie van ‘het voorzieningsniveau’. Aanbevolen wordt om – in samenspraak met betrokken partijen – nader onderzoek te doen naar de operationalisering van het begrip ‘voorzieningsniveau’ en de wijze waarop dit op de juiste wijze een plek kan worden gegeven in een landelijke monitor.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

toenemende zorgen over de financiële positie van gemeenten

Bij gemeentebestuurders en bij toezichthouders van het rijk en de provincies nemen de zorgen over de financiële positie van gemeenten toe.² Gemeenten geven aan onvoldoende middelen te hebben om hun taken uit te voeren en wijzen erop dat de maatschappelijke dienstverlening lijdt onder de penibele financiële situatie. Als belangrijke oorzaken hiervoor worden genoemd de tekorten in het sociaal domein, de coronacrisis en de opschalingskorting. Daarnaast maken diverse gemeenten zich grote zorgen over de uitkomsten van de herijking van het gemeentefonds.

huidige monitoring biedt onvoldoende inzicht

In de discussie over de gemeentefinanciën ontbreekt het momenteel aan eenduidige gegevens over de stand en ontwikkeling van de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten. Dit is essentieel om goed het bestuurlijk gesprek te kunnen voeren over de balans tussen taken en middelen van gemeenten. In de huidige monitoring baseren de gemeentefondsbeheerders (de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën) zich grotendeels op Informatie voor Derden (Iv3) in de vorm van begroting/rekeningcijfers van gemeenten aangevuld met financiële kengetallen.³ Daarnaast publiceert de VNG ook andere financiële kengetallen en verschijnen jaarlijks provinciale toezichtverslagen.

De huidige informatie kent belangrijke beperkingen. Landelijke (financiële) cijfers tonen slechts een deel van het verhaal. Achter de cijfers gaan *verschillende* lokale verhalen schuil, terwijl er ook belangrijke verhalen zijn die *niet* direct in de cijfers zichtbaar worden. Zo ontbreekt in de financiële informatie het perspectief van het voorzieningenniveau.

mogelijke gevolgen voor de burger nopen tot breder perspectief

Zeker nu gemeenten aangeven dat de ontwikkeling in hun financiële positie gevolgen heeft voor de uitvoering van wettelijke taken en het kwaliteitsniveau van voorzieningen is het belangrijk hun financiële positie in breder perspectief te bezien. Het investerend vermogen van gemeenten staat onder druk. Op de langere termijn zal dit z'n weerslag hebben op het maatschappelijke voorzieningenniveau en de kwaliteit van de openbare ruimte.

gemeenten staan zelf aan het roer ...

Nu geldt dat gemeenten – binnen de wettelijke kaders en regelgeving – de ruimte hebben om lokaal beleid te voeren met de middelen die zij ontvangen uit het gemeentefonds. Zij kunnen eigen keuzes maken, hebben de financiële regie en zijn zelf verantwoordelijk voor al of niet behaalde resultaten. Hierbij is de lokale democratie, het samenspel tussen college en gemeenteraad, leidend. In feite is de som van alle gemeentelijke uitgaven de resultante van zo'n 350 lokale democratische processen.

² Zie onder andere VNG (2020). *Position paper voor het AO Financiële Verhoudingen* (2 juli 2020).

³ Gemeenten leveren de Iv3-gegevens en kengetallen periodiek aan het CBS, waarna deze via Statline en Waarstaatjegemeente worden gepubliceerd. Uit diverse onderzoeken, waaronder die in het kader van het onderhoud van het gemeentefonds, is bekend dat Iv3-informatie niet altijd goed vergelijkbare beelden op gemeentelijk (detail)niveau geeft. Dit is minder relevant voor meer globale analyses op macroniveau.

... maar zijn wel sterk afhankelijk van rijksmiddelen

Tegelijkertijd draagt het rijk –binnen de huidige financiële verhoudingen– de verantwoordelijkheid om gemeenten financieel in staat te stellen hun (wettelijke) taken uit te voeren. Daartoe ontvangen gemeenten algemene, vrij besteedbare middelen via het gemeentefonds (momenteel ruim 30 miljard euro). Daarmee is het gemeentefonds veruit de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. Momenteel bekostigen zij gemiddeld circa 85% van hun totale netto lasten met gemeentefondsmiddelen. De overige 15% van de totale netto lasten wordt bekostigd uit algemene eigen middelen: opbrengsten uit onroerendezaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen.

De verdeling van de middelen in het gemeentefonds wordt bepaald door kostenbepalende structuurkenmerken en de eigen inkomstencapaciteit van gemeenten. Daarbij is uitgegaan van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddeld efficiënte uitvoering van taken. De uitkomsten van de verdeling van het gemeentefonds worden door de beheerders gemonitord in het Periodiek Onderhoudsrapport (POR), dat jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Periodiek wordt de verdeling van het gemeentefonds herijkt, waarbij het gebruikelijk is om de totale omvang van het gemeentefonds af te stemmen op de totale feitelijke netto lasten van gemeenten op het moment van herijking. Daarbij wordt rekening gehouden met een ‘eigen bijdrage’ van gemeenten uit hun algemene eigen middelen (momenteel circa 10%).⁴ Het POR monitort niet hoe de omvang van het gemeentefonds zich verhoudt tot het takenpakket van gemeenten en de wijzigingen die daarin plaatsvinden.

Juist vanwege de grote afhankelijkheid van het gemeentefonds luistert het nauw of gemeenten voldoende middelen voor hun taken ontvangen. Daarbij is het niet alleen de vraag of de middelen goed worden verdeeld over gemeenten, maar ook of er voldoende geld in de pot zit om alle taken adequaat te kunnen uitvoeren en een acceptabel voorzieningenniveau te kunnen realiseren.

1.2 Doel en aanpak van het onderzoek

doel en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om een beter onderbouwd, objectief inzicht te krijgen in de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten. Met gedegen cijfers en gedragen beelden kunnen de fondsbeheerders met de VNG en gemeenten het gesprek aangaan over de financiële positie en het voorzieningenniveau.⁵ Naast inzicht in de cijfers is er behoefte aan inzicht in ‘de verhalen achter de cijfers’.

Om dit inzicht te krijgen, zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:⁶

1. Hoe hebben gemeenten de afgelopen 10 jaar gereageerd op financiële druk?
 - a. wat zijn de belangrijkste reacties die tot nu toe zijn doorgevoerd?
 - b. hebben deze reacties effect op het (toekomstige) voorzieningenniveau? Zo ja, op welke wijze is dit zichtbaar?
 - c. welke ‘knoppen’ hebben gemeenten ter beschikking om baten/lasten te beïnvloeden?
2. Hoe zijn de reacties van gemeenten op de financiële druk terug te vinden in de financiële cijfers?
3. Hoe heeft de financiële positie van gemeenten zich de afgelopen 10 jaar (cijfermatig) ontwikkeld en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de financiële positie voor de nabije toekomst (tot 2024)?
4. Wat is het effect van de huidige financiële positie van gemeenten op het huidige en toekomstige voorzieningenniveau?

⁴ Opgemerkt wordt dat gemeenten momenteel dus meer eigen middelen genereren (15% van de totale netto lasten) dan in het gemeentefonds wordt verondersteld (10% van de totale netto lasten).

⁵ Zie ook Motie-Özütok 21 november 2018, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 34477, nummer. 48).

⁶ In aansluiting op vragen uit de motie-Van der Molen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VII, nummer 18).

5. Hoe kunnen de inzichten van het onderzoek worden gebruikt voor een betere structurele monitoring van de financiële positie van gemeenten in relatie tot het voorzieningenniveau (in aanvulling op POR)?

aanpak: analyse landelijke Iv3-data in combinatie met interviews gemeentelijk deskundigen

Om bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden, hebben we gekozen voor een gecombineerde aanpak. Hierin verzamelen we zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie en brengen die met elkaar in verband. Om de huidige situatie adequaat te kunnen duiden, kijken we niet alleen naar de (begroting)cijfers van 2020 en 2021, maar ook naar de ontwikkeling in de afgelopen 10 jaar. Daarnaast kijken we enkele jaren vooruit op basis van ramingen van steekproefgemeenten.

Voor het onderzoek zijn 20 gemeenten geselecteerd, rekening houdend met spreiding naar grootteklasse, fysieke en sociale structuur, en regio. Het betreft de volgende gemeenten: Oudewater, Asten, Zundert, Bunschoten, Ermelo, Stads kanaal, Moerdijk, Oldambt, Utrechtse Heuvelrug, Hardenberg, Purmerend, Heerlen, Amstelveen, Emmen, Ede, Zoetermeer, Enschede, Arnhem, Apeldoorn en Rotterdam. Wij zijn alle betrokkenen dankbaar voor de cijfers en inzichten die zij met ons hebben gedeeld. Dat geldt ook voor deskundigen van enkele andere gemeenten en toezichthouders van de provincies Drenthe, Utrecht, Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland die op tussentijdse inzichten hebben gereflecteerd.

De bevindingen zijn het resultaat van een iteratief proces waarin de volgende elementen aan de orde komen:

- de wijze waarop gemeenten reageren op de huidige financiële situatie is divers (bezuinigen of juist investeren, verhogen belastingdruk et cetera) en afhankelijk van de lokale context. In het onderzoek zijn eerst de gemeentelijke reacties geïnventariseerd. Door middel van semigestructureerde interviews met experts van (steekproef)gemeenten is aansluitend nagegaan hoe deze reacties kunnen worden geïdentificeerd;
- om vervolgens de financiële positie van gemeenten te kunnen beoordelen, zijn de verschillende factoren in beeld gebracht die hierop van invloed zijn. Daartoe is aanvullende financiële informatie opgevraagd bij de steekproefgemeenten (waaronder jaarstukken, kadernota's en de meerjarenbegroting). Deze gegevens zijn geanalyseerd om na te gaan hoe beelden uit de interviews kunnen worden geobjectiverend en vertaald naar landelijke beelden, op basis van Iv3-data en landelijke (financiële) kengetallen. Op deze wijze ontstaat voor alle Nederlandse gemeenten een geobjectiverend beeld van hun financiële positie;
- bij de steekproefgemeenten is ook de ontwikkeling van het voorzieningsniveau in beeld gebracht. Daarbij is nagegaan hoe dit kan worden geobjectiverend, welke data daarvoor benodigd zijn en of die data landelijk beschikbaar zijn;
- de beelden die uit de landelijke data naar voren komen, zijn vervolgens getoetst aan de (achtergrond)informatie die voor de steekproefgemeenten beschikbaar is. Dit iteratieve proces heeft geleid tot een landelijk beeld van de ontwikkeling van de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten en biedt aanknopingspunten voor een landelijke monitor van deze ontwikkelingen.

1.3 Leeswijzer

We beginnen in hoofdstuk 2 met een beschrijving van het kader dat we hebben gebruikt om de vraagstukken van dit onderzoek te analyseren. In hoofdstuk 3 brengen we de ontwikkelingen van de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten in beeld. Vanuit deze inzichten geven we in hoofdstuk 4 een aanzet voor een landelijke monitor.

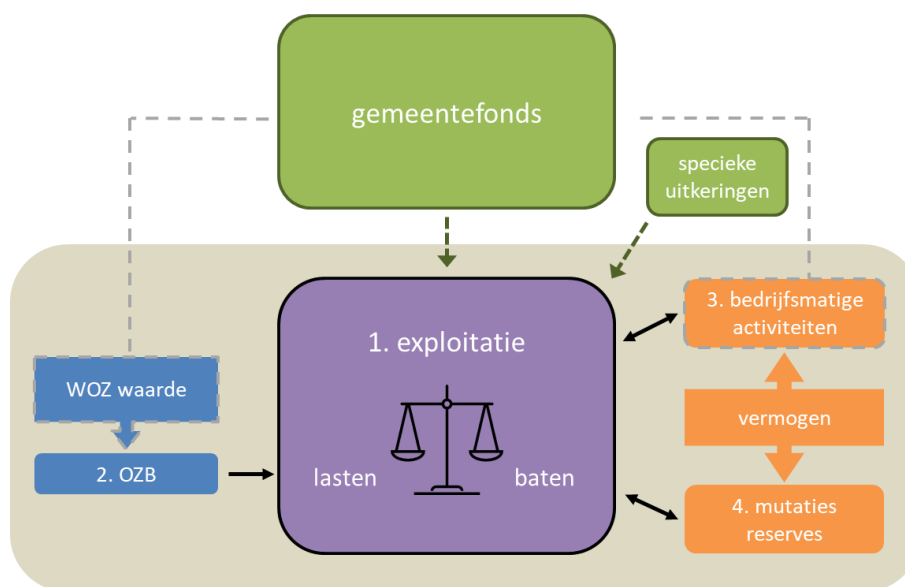
In bijlage A wordt een beeld geschetst van relevante ontwikkelingen in de steekproefgemeenten zoals we die in interviews hebben opgehaald. Bijlage B bevat een overzicht van de belangrijkste kengetallen voor de afgelopen jaren, waarop de verschillende figuren in het rapport zijn gebaseerd.

2 Analysekader

2.1 Financiële positie: gemeentelijke exploitatie centraal

financiële positie wordt bepaald door exploitatie, belastinginkomsten en vermogenspositie

De financiële positie van gemeenten wordt bepaald door diverse factoren. Deze zijn in onderstaande figuur in hun onderlinge samenhang gepresenteerd.



Centraal staat de exploitatie (1). Hierin komen alle lasten en baten tot uiting die horen bij het voorzieningenniveau dat gemeenten realiseren. Dit betreft zowel lasten van personeel, onderhoud, subsidies en cetera als (kapitaal)lasten van investeringen. De lasten en baten moeten in balans zijn: de exploitatie moet structureel sluiten. Het grootste deel van de netto lasten (gemiddeld 85%) wordt gedekt met de algemene, vrij besteedbare middelen die het rijk via het gemeentefonds beschikbaar stelt. Daarnaast ontvangen gemeenten middelen van het rijk voor specifieke taken (met name voor bijstandsuitkeringen, BUIG) (*groene vlakken*).

exploitatie in balans houden vraagt om keuzes die van invloed zijn op het voorzieningenniveau

In de Financiële-verhoudingswet wordt aan de inkomsten uit lokale belastingen een drietal functies toegekend. Behalve voor autonome beleidsruimte kunnen belastingen worden gebruikt voor het opvangen van onverwachte tegenvallers of onvolkomenheden in de verdeling van rijksmiddelen. De Onroerendezaakbelasting (OZB; *blauwe vlak*) is voor de meeste gemeenten de belangrijkste aanvullende inkomstenbron.⁷ Qua omvang heeft deze inkomstenbron een beperkte betekenis, vooral sinds de substantiële uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket door de decentralisaties in het sociaal domein. Daarnaast kunnen gemeenten in wisselende mate beschikken over inkomsten uit vermogen (*oranje vlakken*). Deze inkomsten zijn grotendeels afhankelijk van fluctuerende resultaten op 'bedrijfsmatige activiteiten', zoals grondexploitaties, deelnemingen en beleggingen.

⁷ Daarnaast beschikt een beperkt aantal gemeenten over substantiële inkomsten uit toeristenbelasting.

In de uitkering van het gemeentefonds wordt deels rekening gehouden met de eigen inkomstencapaciteit van gemeenten.⁸

Door toenemende lasten en/of afnemende baten raakt de exploitatie uit balans en kunnen tekorten ontstaan. De balans kan worden hersteld door ruimte te zoeken binnen de exploitatie (1), in de vorm van bezuinigingen op de lasten en/of verhogen van de taakgerelateerde baten (heffingen, leges). Daarnaast kan financiële ruimte worden gezocht bij de OZB (2) of de bedrijfsmatige activiteiten (3). Tijdelijke schommelingen in lasten/baten kunnen gemeenten opvangen met hun balansreserves (4). Dergelijke keuzes kunnen van invloed zijn op het voorzieningenniveau of de belastingdruk voor de burger.

Het kader maakt duidelijk dat de financiële positie van gemeenten van verschillende factoren afhangt en dat er verschillende ‘knoppen’ zijn waaraan gemeenten kunnen draaien om de exploitatie in balans te houden. Daarbij worden de kaders bepaald door wet- en regelgeving en door maatschappelijke verwachtingen/druk.

2.2 Voorzieningenniveau: indirect meten

wat verstaan we onder ‘voorzieningenniveau’?

Voorzieningenniveau is een veelgebruikte term waarmee wordt bedoeld op het brede aanbod dat gemeenten aan hun burgers en bedrijven bieden alsook aan mensen en bedrijven van elders. Dit omvat zowel de hoeveelheid (aantal) als de kwaliteit van voorzieningen. Het meest in het oog springen maatschappelijke voorzieningen die burgers en bedrijven direct raken, zoals burgerzaken, inrichting van de openbare ruimte, vergunningverlening, subsidies aan sport en cultuur, en allerlei vormen van ondersteuning aan jeugdigen en ouderen binnen het sociaal domein.

hoe kan dit worden gemeten en beoordeeld?

Om het brede voorzieningenniveau goed in beeld te brengen, zou er idealiter voor elk van de gemeentelijke voorzieningen één of meer indicatoren moeten zijn die een representatief en eenduidig beeld kunnen geven van ontwikkelingen in aantal en kwaliteit. Om het voorzieningenniveau te beoordelen, is bovendien een norm nodig: bij welke score op een bepaalde indicator is er sprake van een ‘laag’ dan wel ‘hoog’ voorzieningenniveau?

We hebben verkend welke indicatoren landelijk beschikbaar zijn die iets kunnen zeggen over het gemeentelijke voorzieningenniveau. Een ingang hiervoor biedt waarstaatjegemeente alsook statline (CBS). Deze bronnen laten zien dat op diverse taakgebieden allerlei indicatoren voorhanden zijn. Deze indicatoren zijn echter niet dekkend voor het hele gemeentelijke aanbod, niet altijd optelbaar en/of niet ieder jaar voor alle gemeenten beschikbaar. Daar komt nog bij dat aan bestaande indicatoren lang niet altijd heldere, eenduidige signalen zijn te ontleen over de ontwikkeling van het voorzieningenniveau. Ter illustratie noemen we hieronder enkele voorbeelden.

⁸ Op de uitgavenijpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds wordt gemiddeld circa 10% in mindering gebracht in verband met de eigen inkomstencapaciteit van gemeenten. De resterende 90% wordt via het gemeentefonds aan gemeenten uitgekeerd.

Illustratie signaalwaarde indicatoren

Onderstaande voorbeelden illustreren dat het vaak lastig is om aan indicatoren eenduidige signalen te ontleen over de ontwikkeling van het voorzieningenniveau:

- wachtlijst dure voorzieningen: mensen die op de wachtlijst staan voor intramurale voorzieningen (=lager voorzieningenniveau) krijgen intussen ambulante ondersteuning, waarmee zij soms beter af blijken te zijn (=hoger voorzieningenniveau door effectief maatwerk)
- openingstijden burgerzaken en vergunningenloket: het beperken van openingstijden (=lager voorzieningenniveau) kan samengaan met een meer efficiëntere dienstverlening en grotere klanttevredenheid doordat op afspraak en/of op locatie wordt gewerkt (=hoger voorzieningenniveau)
- omvang versus kwaliteit voorzieningen: het verminderen van het areaal openbaar groen, het sluiten van bepaalde (verouderde) zwembaden en/of het inkorten van de lijst minimavoorzieningen (=lager voorzieningenniveau) kan gepaard gaan met een kwaliteitsverhoging van deze voorzieningen voor de gebruikers (=hoger voorzieningenniveau)

Kortom, voor diverse voorzieningen ontbreken meetbare gegevens die voor alle gemeenten beschikbaar zijn en bovendien zijn beschikbare indicatoren lang niet altijd eenduidig te interpreteren (hoe weeg je een hogere kwaliteit van zorg tegen een lager aantal inwoners dat er gebruik van kan maken?). Daarmee vormt het meten en duiden van ‘het voorzieningenniveau’ een complexe opgave. Dit wordt bevestigd in de interviews met steekproefgemeenten waarin expliciet is gevraagd naar mogelijk geschikte indicatoren voor een eenduidige meting van het voorzieningenniveau.

voorzieningenniveau afleiden van feitelijke netto lasten

Om toch een bruikbare indicatie te krijgen van het voorzieningenniveau van gemeenten zoeken we in eerste instantie houvast bij de feitelijke netto lasten van gemeenten. In die feitelijke lasten komen immers alle keuzes tot uiting die gemeenten maken over het aantal en de kwaliteit van hun voorzieningen. Hiermee geven de netto lasten een eerste indicatie van het voorzieningenniveau als resultante van de keuzes die gemeenten hebben gemaakt. Daarbij duidt een hoog netto lastenniveau in beginsel op een hoog voorzieningenniveau en vice versa.

nuancering: rekening houden met verschillen in structuurkenmerken en uitvoeringskosten

Een belangrijke nuancering hierbij is dat alle gemeenten dezelfde taken hebben, maar dat lokale omstandigheden (mede)bepalend zijn voor kostenverschillen. Daarom dient bij de interpretatie van de feitelijke netto lasten rekening te worden gehouden met verschillen in kostenbepalende *structuurkenmerken*. Hiervoor bieden de ijkpunten die ten grondslag liggen aan de uitkering van het gemeentefonds een goed houvast: dit zijn genormeerde lastenniveaus (‘ijkbedragen’) die aansluiten bij een gelijkwaardig voorzieningenniveau, uitgaande van een gemiddelde capaciteit van eigen inkomsten (uit OZB en OEM) en een gemiddeld efficiënte uitvoering. Op grond van de Financiële-verhoudingswet 1997 zouden deze ijkbedragen gemeenten in staat moeten stellen om de kosten van hun taken te dekken.

Naast structuurkenmerken kan ook een meer of minder efficiënte uitvoering van invloed zijn op –verschillen in– netto lasten. Bij het afleiden van het voorzieningenniveau uit de feitelijke netto lasten is het daarom ook van belang om rekening te houden met verschillen in *uitvoeringskosten*. De genoemde ijkbedragen zijn gebaseerd op een gemiddeld efficiënte uitvoering. Een feitelijk lastenniveau dat hoger/lager ligt dan het ijkbedrag vormt daarmee een mogelijke aanwijzing voor een minder/meer efficiënte uitvoering.

illustratie duiding voorzieningenniveau

Om duidelijk te maken hoe deze benadering werkt, zijn hieronder enkele cijfermatige voorbeeldsituaties uitgewerkt.

Gemeente	totaal netto lasten	waarvan uitvoering	ijkbedrag	niveau netto lasten	niveau uitvoering	indicatie voorzieningenniveau
A.	100	20	80	Hoog	laag	relatief hoog
B.	150	40	130	Hoog	hoog	hoog tot 'gemiddeld'
C.	100	20	120	Laag	laag	laag tot 'gemiddeld'
D.	150	40	180	Laag	hoog	relatief laag

Leesvoorbeeld:

- *bij gemeente A zijn de netto lasten 100 euro, waarvan 20 euro uitvoeringskosten. Gemiddeld geldt voor deze gemeente een ijkbedrag van 80 euro. Omdat de uitvoeringskosten relatief laag zijn, geeft dit geen aanleiding om te veronderstellen dat de hoge uitgaven te maken hebben met een inefficiënte uitvoering. Daarom duiden de hoge netto lasten op een relatief hoog voorzieningenniveau;*
- *bij gemeente B zijn de totale netto lasten 150 euro, waarvan 40 euro uitvoeringskosten. Gemiddeld geldt voor deze gemeente een ijkbedrag van 130 euro. Dit zou kunnen duiden op een relatief hoog voorzieningenniveau. Omdat ook de uitvoeringskosten relatief hoog zijn, moet dit worden genuanceerd: mogelijk duidt dit op inefficiëntie en is het voorzieningenniveau toch meer gemiddeld.*

Op deze manier kan een globale duiding worden gegeven aan het voorzieningenniveau als uitkomst van alle gemeentelijke keuzes.

grote diversiteit in gemeentelijke praktijk

In de praktijk is de duiding van het voorzieningenniveau ingewikkelder dan het hypothetische voorbeeld in de vorige paragraaf suggereert. Het voorbeeld gaat uit van een momentopname maar uiteindelijk heeft elke gemeente een eigen geschiedenis waarin –soms moeilijke– keuzes zijn gemaakt. Bezuinigen en investeren in nieuwe opgaven wisselen elkaar af en lopen door elkaar. De resultante hiervan is een grote diversiteit in de gemeentelijke praktijk. Sommige gemeenten komen uit zwaar weer (bijvoorbeeld door verliezen op de grondexploitatie), hebben daardoor al moeilijke keuzes moeten maken en als gevolg daarvan is het voorzieningenniveau laag. Andere gemeenten schuiven moeilijke keuzes voor zich uit. Het gevolg is een minder goede financiële positie, maar wel een relatief hoog voorzieningenniveau. Daarnaast zijn er gemeenten die een hoog voorzieningenniveau hebben gehandhaafd door in te teren op het eigen vermogen. Dat kan een bewuste tijdelijke oplossing zijn. Tot slot zijn er gemeenten die op een relatief laag voorzieningenniveau zitten, doordat zij altijd zuinig hebben gedaan en conservatief hebben begroot. Het lagere voorzieningenniveau gaat dan gepaard met een relatief goede financiële positie.

volumevraagstuk bij monitoren ontwikkelingen in de tijd

De hiervoor beschreven aspecten zijn allemaal relevant bij het verkrijgen van inzicht in het voorzieningenniveau en verschillen tussen gemeenten op enig moment. Bij het monitoren van ontwikkelingen in de tijd komt ook het volumevraagstuk om de hoek kijken. Sluit de ontwikkeling van de beschikbare middelen voldoende aan bij de benodigde middelen om een acceptabel voorzieningenniveau in stand te houden?

Gegeven de sterke dynamiek in het sociaal domein en de grote afhankelijkheid van rijksmiddelen is dit een belangrijk aspect bij het monitoren van het voorzieningenniveau. In dit verband zijn ook diverse budgettaire ingrepen van het rijk relevant (uitname onderwijshuisvesting, opschalingskorting, efficiëntiekorting decentralisaties). Daarbij is het de vraag of deze ingrepen alleen hebben geleid tot verhoging van de efficiëntie (zoals beoogd) of dat gemeenten deze kortingen deels hebben opgevangen met besparingen op het voorzieningenniveau en/of lastenverhoging voor de burger.

3 Ontwikkeling financiële positie en voorzieningenniveau

In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkeling van de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten in beeld. Dit doen we aan de hand van de in hoofdstuk 2 benoemde elementen uit het analysekader. Hiervoor gebruiken we Iv3-gegevens over de gemeentelijke rekeningen 2010-2019, aangevuld met begrotingen voor de jaren 2020-2021. Voor zover mogelijk en relevant geven we een doorkijk naar de komende jaren op basis van gegevens van steekproefgemeenten. In de teksten zijn citaten uit de gesprekken met steekproefgemeenten opgenomen ter illustratie van de cijfermatige beelden.

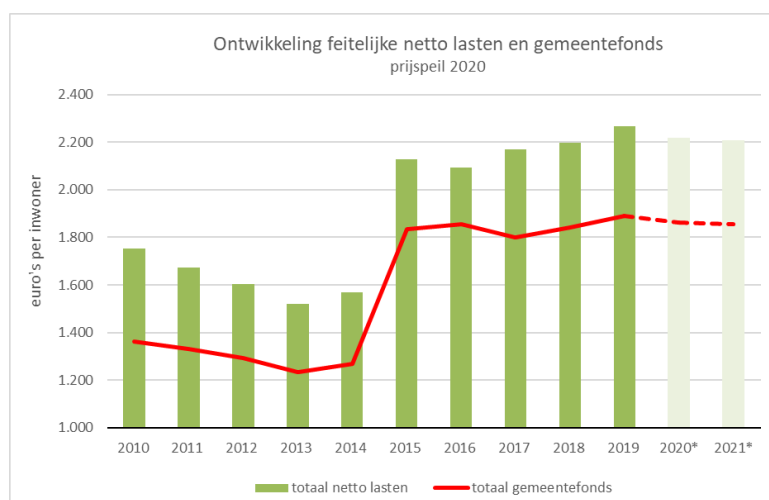
In paragraaf 3.1 beschrijven we enkele belangrijke ontwikkelingen die hebben geleid tot toenemende druk op de exploitatie van gemeenten. Gegeven hun financiële positie nemen gemeenten uiteenlopende maatregelen om hun exploitatie sluitend te krijgen. Dit wordt beschreven in paragraaf 3.2. De invloed die dit heeft op het voorzieningenniveau komt aan de orde in paragraaf 3.3. Paragraaf 3.4 formuleert de belangrijkste bevindingen over de ontwikkeling van de financiële positie en het voorzieningenniveau.

3.1 Toenemende druk op de exploitatie

feitelijke netto lasten gemeenten nemen sterker toe dan gemeentefondsuitkering

De substantiële uitbreiding van het gemeentelijke takenpakket in 2015 is duidelijk te zien in de ontwikkeling van de netto lasten in het afgelopen decennium. Deze ontwikkeling wordt grotendeels gevolgd door de ontwikkeling van de gemeentefondsuitkering als belangrijkste dekkingsbron.

In onderstaande figuur is een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de totale feitelijke netto lasten⁹ van gemeenten en de uitkering uit het gemeentefonds in de periode 2010-2021, waarbij de begrotingsstanden 2020 en 2021 lichter gekleurd c.q. met stippellijn zijn weergegeven.¹⁰ In dit verband wordt opgemerkt dat de uiteindelijke beelden op basis van de rekening duidelijk kunnen afwijken van de beelden op basis van begrotingscijfers.



In de periode 2010-2014 laten de totale netto lasten van gemeenten een gestage daling zien.

Na de decentralisaties in het sociaal domein komen de netto lasten op een hoger niveau. Dit loopt verder op tot en met rekening 2019.

Daarna is op begrotingsbasis een lichte daling van de netto lasten zichtbaar. In dit verband merken we op dat de omvang van de gemeentefondsuitkering

⁹ Dit zijn de bruto lasten minus taakgerelateerde inkomsten uit leges, heffingen en specifieke uitkeringen.

¹⁰ Op basis van de nominale Iv3-gegevens van het CBS, gemeenterekeningen 2010-2019 en gemeentebegrotingen 2020-2021.

op basis van de circulaire voor 2020 en 2021 een stijging laat zien, waardoor de feitelijke uitkering substantieel hoger uitkomt dan gemeenten voor deze jaren begroot hebben.

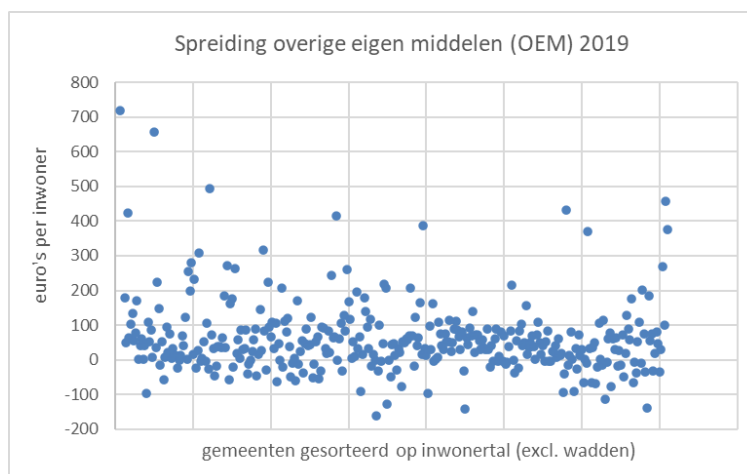
Belangrijke notie bij de begrotingscijfers voor 2020 en 2021 is dat deze begrotingen zijn opgesteld zonder dat de volledige impact van de coronacrisis duidelijk was. De effecten van deze actuele crisis komen dus nog niet tot uiting in de gepresenteerde cijfers in deze rapportage.

In de figuur is te zien dat de uitkering van het gemeentefonds steeds duidelijk lager ligt dan de feitelijke netto lasten. Om de exploitatie sluitend te krijgen, wordt de gemeentefondsuitkering aangevuld met algemene eigen middelen van gemeenten. Dit betreft met name inkomsten uit belastingen (OZB) en bedrijfsmatige activiteiten (grondexploitaties, beleggingen). Het verschil tussen de feitelijke netto lasten (groene staven) en de gemeentefondsuitkering (rode lijn) loopt duidelijk op van bijna 300 euro per inwoner in 2015 tot ruim 370 euro per inwoner in 2019. Dit verschil van 70 euro per inwoner (1,3 miljard euro) hangt vrijwel volledig samen met toegenomen OZB-inkomsten.

grote verschillen tussen gemeenten in beschikbare eigen middelen

De mate waarin gemeenten kunnen beschikken over algemene eigen middelen verschilt per gemeente. De gemiddelde OZB-inkomsten bedragen circa 250 euro per inwoner. Tussen gemeenten loopt dit uiteen van circa 100 tot meer dan 500 euro per inwoner, afhankelijk van de WOZ-waarde en OZB-tarieven.

Bij de overige eigen middelen zijn de verschillen tussen gemeenten groter. In onderstaande figuur wordt dit weergegeven voor 2019.



Gemiddeld betreft het circa 100 euro per inwoner aan inkomsten, maar dit loopt bij sommige gemeenten op tot 700 euro of meer. Andere gemeenten hebben vrijwel geen overige eigen inkomsten of hebben zelfs te maken met per saldo uitgaven, oplopend tot meer dan 100 euro per inwoner (bijvoorbeeld als gevolg van verliezen op grondexploitaties of uitgaven aan economische ontwikkeling).

Tussen de jaren loopt zowel het niveau als de verdeling van de OEM sterk uiteen tussen gemeenten.

3.2 Gemeentelijke maatregelen gericht op een sluitende exploitatie

De verschillen in beschikbare algemene eigen middelen maken dat de financiële druk die gemeenten ervaren sterk uiteenloopt. In grote lijnen ervaren de meeste gemeenten financiële druk vanuit de ontwikkelingen op het sociaal domein, vooral door het relatief grote beslag op de algemene middelen en het dwingende karakter van de uitgaven in combinatie met de beperkte beleidsvrijheid. De wijze waarop gemeenten op deze druk reageren verschilt, afhankelijk van hun uitgangspositie, historie en politieke context. Op basis van de interviews onderscheiden we op hoofdlijnen de volgende gemeentelijke reacties op financiële druk.

1. Vooruitschuiven van uitgaven	<ul style="list-style-type: none"> • substantieel verlengen van afschrijvingstermijnen • uitstellen van (vervangings)investeringen
2. Interen op vermogen	<ul style="list-style-type: none"> • onttrekken middelen aan reserves • verzilveren grondposities, deelnemingen
3. Besparen op uitvoeringskosten	<ul style="list-style-type: none"> • bezuinigen op de overhead en formatie • bezuinigen op gemeenschappelijke regelingen
4. Beperken bijdragen aan landelijke opgaven	<ul style="list-style-type: none"> • beperkte cofinanciering van opgaven in energietransitie, klimaat of woningbouw
5. Verhogen van inkomsten	<ul style="list-style-type: none"> • heffingen (meer) kostendekkend maken • verhogen van OZB woningen/niet-woningen
6. Verlagen uitgaven aan voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> • 'schaven' op onderhoud van openbare ruimte • verlagen van bijdragen aan recreatie, sport, cultuur

Bij financiële druk beginnen veel gemeenten met het vooruitschuiven van uitgaven om hun exploitatie in balans te krijgen. Het interen op vermogen kan tijdelijk soelaas bieden. Bij meer structurele tekorten bezuinigen gemeenten vaak eerst op hun eigen organisatie en proberen ze hun bijdragen aan landelijke opgaven waar mogelijk te beperken. Het algemene beeld uit de interviews is dat gemeenten er alles aan doen om ingrijpende bezuinigingen op het voorzieningenniveau en/of het verhogen van de lasten voor de burger zo lang mogelijk te voorkomen.

Alle maatregelen zijn erop gericht om de exploitatie structureel sluitend te krijgen en de financiële positie te verbeteren. Niet alle maatregelen hebben (direct) invloed op het voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau wordt vooral beïnvloed door het verlagen van uitgaven aan voorzieningen (6) en het beperken van de bijdragen aan landelijke opgaven (4). Ook het vooruitschuiven van uitgaven (1) heeft gevolgen voor vooral het toekomstige voorzieningenniveau.

In de volgende paragrafen brengen we de effecten van de verschillende maatregelen in de afgelopen jaren zo goed mogelijk in beeld aan de hand van Iv3-gegevens die voor alle gemeenten beschikbaar zijn. Dit combineren we met informatie uit de interviews met gemeenten. De interviews geven een nadere inkleuring aan de cijfers.

3.2.1 Uitgaven vooruitschuiven

Gemeenten kiezen vaak voor het vooruit schuiven van uitgaven om de exploitatie sluitend te krijgen. Daarmee wordt in ieder geval tijdelijk ruimte in de begroting gecreëerd en de burgers en eigen organisatie merken er op korte termijn weinig van. Hieronder worden verschillende vormen van vooruitschuiven beschreven die financieel het grootste effect hebben.

uitstellen of afschalen lopende uitgaven en investeringen

Om ruimte in de begroting te creëren, besluiten gemeenten soms tot het uitstellen van (groot) onderhoud of vervanging van *bestaande* kapitaalgoederen (infrastructuur, onderwijshuisvesting). Door minder kostbare maatregelen kan men het onderhoudsniveau soms tijdelijk nog op peil houden. Sommige gemeenten kiezen

echter bewust voor een lager ambitieniveau voor de kwaliteit en het onderhoud van de openbare ruimte. Gemeenten geven wel aan dat het verlagen van het onderhoudsniveau financieel weinig oplevert en daarmee weinig bijdraagt aan het creëren van begrotingsruimte. Om het kwaliteits- en onderhoudsniveau structureel op niveau te houden, zal men op afzienbare termijn de benodigde investeringen toch moeten doen. Dit zal dan alsnog leiden tot hogere kapitaallasten en toenemende druk op de exploitatie.

Gemeente N “liever ambities afschalen dan bezuinigen”

In de afgelopen tien jaar zijn er verschillende bezuinigingsrondes geweest. Dit gaat in het totaal om meer dan 130 miljoen. Het college eist dat we binnen het budget blijven. Ook het sociaal domein is daarbij niet ontzien (circa 10 miljoen euro). Eerst stond de gemeente altijd klaar, maar nu minder. Dit zal de burger wel als een verschraling ervaren. Maar we hebben geen bibliotheek of zwembad gesloten. Wel is nieuwbouw van scholen uitgesteld. Het college kiest sneller voor intrekken van ambities dan voor harde bezuinigen.

Iets vergelijkbaars geldt voor investeringen in *nieuwe* kapitaalgoederen. De meeste gemeenten hebben ambities die (forse) investeringen met zich mee brengen. Onder financiële druk worden deze ambities soms uitgesteld of afgeschaald, zodat de (kapitaal)lasten die hiermee samenhangen binnen de exploitatie passen.

rekening vooruitschuiven door verlengen van afschrijvingsduur

Het verlengen van de gehanteerde afschrijvingsduur van kapitaalgoederen (met name infrastructuur, gemeentelijk vastgoed en onderwijshuisvesting) is een administratieve maatregel waarmee structureel ruimte in de begroting kan worden gerealiseerd. Hoewel het BBV voorwaarden stelt aan de gehanteerde afschrijvingsduur (mag niet langer zijn dan de economische/technische levensduur), geven diverse gemeenten aan dat men in de afgelopen jaren in toenemende mate gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden om de afschrijvingsduur te verlengen. Daarbij worden soms de grenzen van de wet- en regelgeving opgezocht.

Gemeente I “discussie in raad over verhoging afschrijvingstermijn wegen naar meer dan 100 jaar”

In het fysieke domein is minder uitgegeven dan wenselijk. Er is een ombuigingsprogramma ingezet van ruim 5 mln. euro. We stellen investeringen steeds uit. Het onderhoudsniveau is teruggeschoefd naar het laagste kwaliteitsniveau C. Ook denken we aan rigoureuze maatregelen zoals een afschrijvingstermijn voor wegen van meer dan 100 jaar.

Hoewel het niet realistisch is dat genoemd voorbeeld in de praktijk zal worden gebracht, illustreert dit wel de financiële druk die sommige gemeenten ervaren.

Gemeente D “afschrijvingstermijn onderwijshuisvesting van 40 naar 60 jaar”

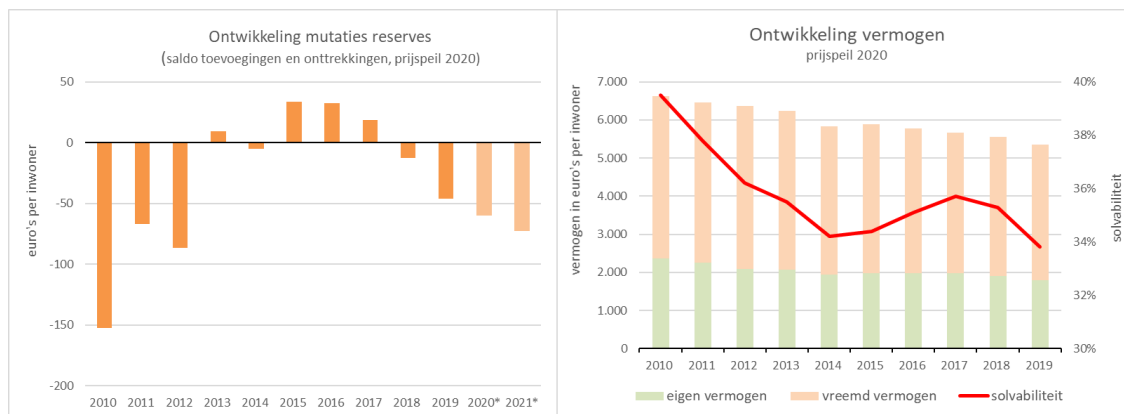
In 2014 heeft er een kerntakendiscussie gespeeld waarbij 1,5 miljoen euro is bezuinigd. Toen zijn diverse maatregelen genomen: toerekenen van de btw aan reiniging, het verlengen van de afschrijvingstermijn onderwijshuisvesting van 40 naar 60 jaar en het korten van subsidies.

Een belangrijk deel van de totale lasten van gemeenten heeft betrekking op kapitaallasten. In de rekening 2019 bedragen de kapitaallasten circa 3 miljard euro. Door het verlengen van de afschrijvingsduur kunnen de jaarlijkse kapitaallasten substantieel worden verlaagd en ontstaat er ruimte in de begroting voor andere uitgaven.

3.2.2 Interen op eigen vermogen

interen op reserves

De laatste jaren doen gemeenten in toenemende mate een beroep op hun balansreserves om hun exploitaties sluitend te krijgen. Hiermee wordt ingeteerd op het eigen vermogen en komt de solvabiliteit onder druk te staan. In onderstaande figuren zijn deze ontwikkelingen in beeld gebracht voor de periode 2010-2021.¹¹



In de linker figuur is te zien dat gemeenten in 2010 en enkele jaren daarna substantiële budgetten aan hun balansreserves onttrokken. In de periode 2015-2017 werden per saldo budgetten aan de balansreserves toegevoegd. De laatste jaren is weer in toenemende mate sprake van onttrekkingen aan balansreserves.

In de rechter figuur is te zien wat hiervan de effecten zijn op de vermogenspositie van gemeenten. Door het interen op reserves neemt het eigen vermogen af, wat ertoe leidt dat de druk van schulden op de exploitatie van gemeenten toeneemt. Dit komt tot uiting in de solvabiliteit: die neemt sterk af in de periode 2010-2014 (o.a. als gevolg van verliesnemingen op grondposities) en daalt –na een korte opleving– sinds 2017 opnieuw. Inmiddels is de gemiddelde solvabiliteit het dieptepunt van het afgelopen decennium gepasseerd. De komende jaren lijkt de solvabiliteit van gemeenten verder af te nemen.¹² Een lage solvabiliteit duidt erop dat de exploitatie van een gemeente weinig ruimte biedt om te sparen voor het financieren van investeringen. De VNG-monitor voor houdbare gemeentefinanciën hanteert een solvabiliteitsratio van 20% als signaalwaarde voor een zorgelijke vermogenspositie. In 2019 was bij circa een vijfde van de gemeenten sprake van een solvabiliteitsratio die op of onder deze grens ligt.

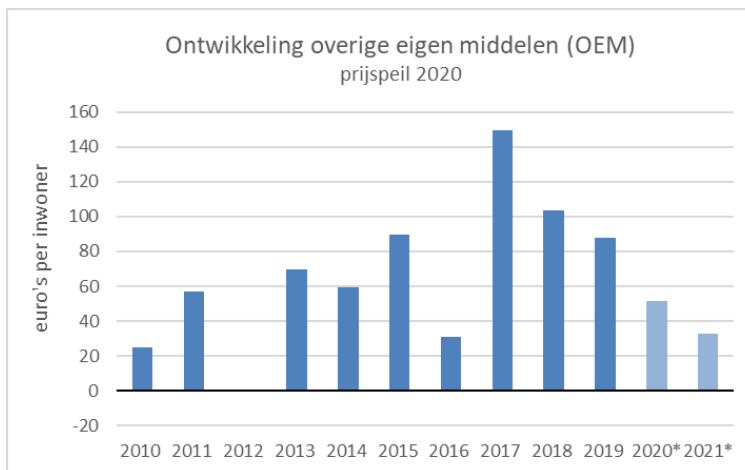
overige dekkingsbronnen drogen op

In aanvulling op OZB-inkomsten beschikken gemeenten over overige eigen middelen. Dit betreft vooral toeristenbelasting en inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten, zoals grondexploitaties en beleggingen.

Deze inkomsten zijn zeer ongelijk gespreid over gemeenten. Deze vermogenscomponenten bieden vaak geen stabiele inkomstenbron. Met name de inkomsten uit grondexploitaties laten een sterke dynamiek zien. Daarmee kunnen deze activiteiten ook substantiële financiële risico's meebrengen, zoals de afgelopen jaren hebben geleerd. In onderstaande figuur is dit geïllustreerd voor de periode 2010-2021, waarbij de laatste twee jaren zijn gebaseerd op begrotingscijfers.

¹¹ De mutaties reserves voor 2020 en 2021 zijn gebaseerd op begrotingscijfers. Op begrotingsbasis is geen landelijke informatie beschikbaar over het eigen en vreemd vermogen van gemeenten.

¹² BZK, databank financiën gemeenten.



Door forse verliezen op grondexploitatie waren er in 2012 per saldo geen inkomsten uit overige eigen middelen. Na de piek in 2017 nemen de inkomsten uit overige eigen middelen (met name grondexploitatie) gestaag af.

Voor de komende jaren verwachten veel gemeenten verder afnemende inkomsten uit grondexploitatie. Als gevolg van de coronacrisis lopen recent ook de inkomsten uit toeristenbelasting sterk terug.

Gemeente L “onze reservepositie is snel achteruit gegaan”

In de voorgaande periode is het niet nodig geweest om bezuinigingen in te boeken. Investerings konden veelal direct worden afgedekt uit reserves (raadhuis, cultuurgebouwen). Bestuurlijk wordt een hoog ambitieniveau aangehouden (groenonderhoud op hoog niveau, hoogwaardig stadshart). Ook is een forse slag gemaakt op het gebied van ICT en voeren we veel activiteiten zelf uit (groenvoorziening, afvalinzameling). De oplopende kosten in het sociaal domein zijn gedekt vanuit inkomsten grondexploitatie en reserves (die komen uit de tijd van de NUON-gelden).

Onze reservepositie is snel achteruit gegaan. Investerings moeten nu ook worden geactiveerd. Hierdoor verdwijnt structureel ruimte in de exploitatie. Daarnaast moeten investeringen worden gedaan in onderwijshuisvesting VO, nemen de kosten voor jeugdhulp fors toe (ruim 50% in periode 2018-2021) en nemen ook de beheerlasten toe. De inkomsten vanuit grondexploitatie zijn ook niet meer vanzelfsprekend. Integendeel, inbreidingslocaties (transformatie van industrieterrein naar woonwijk) leiden eerder tot kostenstijgingen.

Gemeente M “door verkoop van aandelen verbeterde het eigen vermogen tijdelijk”

In de afgelopen 10 jaar is circa 100 mln. bezuinigd waarvan 25 mln. euro vanaf 2018. Het gaat met name om maatregelen ter verbetering van de efficiency, soms ook raken ze het voorzieningenniveau (tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, onderhoud groen en wegen, sluiten gemeentewinkels, minder dienstverlening, sport en cultuur).

Van oudsher is het eigen vermogen beperkt. Door verkoop van aandelen verbeterde dit, maar door investeringen in 50 jaar oude woonwijken, een parkeergarage, een tunnel en toeristische trekpleisters is het eigen vermogen weer fors verslechterd en de bodem is nu inzicht. De afgelopen jaren hebben we ook verlies moeten nemen in deelnemingen in de toeristische sector.

3.2.3 Besparen op uitvoeringskosten

meerdere bezuinigingsrondes op overhead, bijdragen samenwerkingsverbanden en eigen formatie

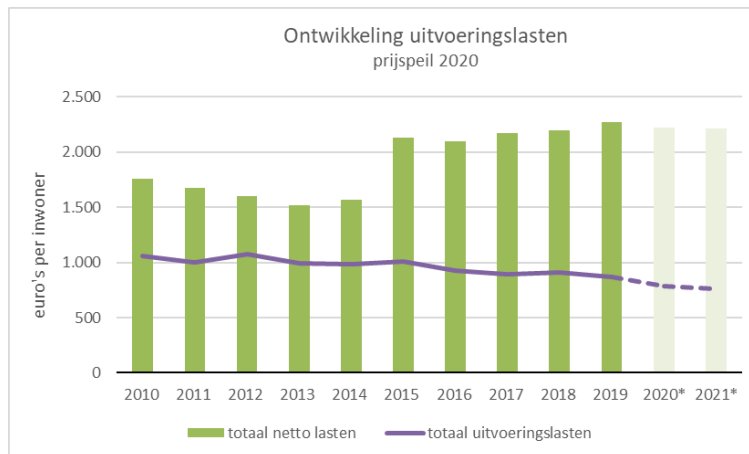
Vrijwel alle steekproefgemeenten geven aan de afgelopen jaren meerdere bezuinigingsrondes te hebben doorlopen waarin is bespaard op de uitvoeringskosten. Dit betreft vaak besparingen op overhead. Daarbij gaat het zowel om algemene ondersteuning (PIOFACH) als om formatie die het primaire proces ondersteunt (management, secretariële ondersteuning).

De laatste jaren brengen gemeenten in toenemende mate uitvoerende taken onder bij gemeenschappelijke regelingen. Hoewel deze regelingen vaak zijn opgezet met het oog op efficiëntie geven diverse gemeenten

aan dat soms toch moet worden bezuinigd op de gemeentelijke bijdrage aan de regeling. Dit komt omdat voorgenomen bezuinigingen op de uitvoering niet altijd volledig worden gerealiseerd of in latere jaren gedeeltelijk teniet worden gedaan. Grosso modo is de afgelopen jaren ingeleverd op uitvoeringscapaciteit.

afnemende uitvoeringslasten bij toegenomen takenpakket

Om dit te illustreren is in onderstaande figuur in beeld gebracht hoe de uitvoeringslasten¹³ zich hebben ontwikkeld in de periode 2010-2021, waarbij de laatste twee jaren zijn gebaseerd op begrotingscijfers.



De figuur laat zien dat de totale uitvoeringslasten in de periode 2010-2021 gestaag zijn afgenomen, ondanks een forse toename in het takenpakket van gemeenten vanaf 2015.

Op rekeningbasis zijn de uitvoeringslasten in de periode 2010-2019 gemiddeld met circa 200 euro per inwoner gedaald.

Zoals aangegeven hebben gemeenten in de afgelopen jaren in toenemende mate uitvoerende taken belegd bij gemeenschappelijke regelingen. Dit kan in beperkte mate een verklaring bieden voor de daling van de uitvoeringslasten. In de periode 2010-2019 zijn de gemeentelijke bijdragen aan gemeenschappelijke regeling met gemiddeld circa 40 euro per inwoner toegenomen.

Gemeente O "al drie keer de broekriem aangehaald"

Ondanks dat we een groeigemeente zijn, letten we scherp op de uitgaven. De afgelopen periode is er al flink bezuinigd; vooral op de eigen organisatie. Daar kan niet nog een keer een zelfde slag (circa 7 miljoen) worden gemaakt. We hebben afgelopen jaren al 3 keer de broekriem aangehaald. Daarom is het nu wel lastiger om bezuinigingen te vinden.

3.2.4 Minder middelen voor landelijke opgaven

minder middelen beschikbaar voor opgaven klimaat, energie, woningbouw en Omgevingswet

Veel steekproefgemeenten geven aan dat zij voor landelijke opgaven, zoals energietransitie, klimaatadaptatie en woningbouw, slechts in beperkte mate (structurele) eigen middelen beschikbaar hebben.

Gemeente F "het Rijk moet niet rekenen op cofinanciering"

Voor de opgaven van het Rijk zijn er middelen beschikbaar vanuit de RegioDeal en provinciale subsidies. Daarnaast zijn er nog reserves beschikbaar voor stedelijke vernieuwing (centrumplannen) en voor duurzaamheid. Voor verdere landelijke ontwikkelingen is er niet veel mogelijk als die rekenen op cofinanciering van de gemeente. De Omgevingswet is structureel nog niet in beeld; alleen transitiekosten zijn opgenomen in de begroting.

¹³ Dit betreft de uitvoeringslasten van het eigen personeel (salarissen en sociale lasten, in eerdere jaren deels via kostenplaatsen) plus de kosten van inhuur van personeel. De overhead is in het onderzoek toegedeeld aan de domeinen en is hier buiten beschouwing gebleven. Opgemerkt wordt dat gemeenten soms formatie onderbrengen in investeringsprojecten, waardoor deze lasten hier buiten beeld blijven. De uitvoeringskosten van taken die zijn ondergebracht bij gemeenschappelijke regelingen zijn op basis van Iv3-gegevens niet eenduidig te onderscheiden van de overige kosten van deze regelingen.

Gemeenten nemen een afwachtende houding aan en vooral bij financiële druk maakt men vaak weinig eigen middelen vrij voor substantiële bijdragen aan deze opgaven. Sommige gemeenten hebben nog (beperkte) reserves beschikbaar die voor deze opgaven kunnen worden benut (bijvoorbeeld in het kader van stedelijke vernieuwing).

Gemeente D "we nemen een afwachtende houding aan"

De klimaatopgave wordt vooral in regionaal verband aangevlogen. Wij nemen een afwachtende houding aan. De financiële impact (ook vanuit RES) is nog niet in beeld. De gevolgen van de Omgevingswet zijn beter in beeld. Hoewel er nog veel onduidelijk is over de leges.

klimaatadaptatie brengt substantiële kosten voor gemeenten mee

In het kader van klimaatadaptatie zijn soms middelen vrijgemaakt voor ambtelijke capaciteit of subsidies voor gasvrij wonen. Geen van de gemeenten heeft aangegeven middelen beschikbaar te hebben voor meer omvangrijke investeringen, zoals voor infrastructurele aanpassingen.

In recent onderzoek¹⁴ worden de jaarlijkse uitvoeringskosten van de klimaatopgave voor gemeenten op circa 600 miljoen euro per jaar geraamd. Hoeveel de infrastructurele aanpassingen zelf gaan kosten en hoe die kosten moeten worden gedekt, is nog onbekend. Dat het gaat om forse bedragen staat buiten kijf.

Gemeente B "voor klimaat hebben we momenteel geen geld"

Voor de toekomst geldt dat investeringen voor het klimaat minimaal zijn. Daar hebben wij momenteel geen ruimte voor, anders dan hetgeen vanuit het Rijk direct beschikbaar wordt gemaakt. Wel worden er de komende periode nieuwe scholen gebouwd. Dan zullen de kapitaallasten stijgen.

Gemeente H "klimaatopgave blijft liggen"

We komen niet aan de klimaatopgave toe. Alleen directe subsidie, zoals gasvrij wonen.

Een enkele gemeente heeft aangegeven te investeren in verduurzaming van gemeentelijk (stadskantoren) en maatschappelijk vastgoed (schoolgebouwen, welzijnslocaties en cultuurgebouwen) of deze opgave in regionaal verband op te pakken.

Gemeente R "de kosten voor verduurzaming nemen sterk toe zonder dekking"

De kosten voor verduurzaming nemen sterk toe (voor gemeentelijke panden wordt dit al geschat op 1 miljard euro). Hiervoor zijn slechts gedeeltelijk middelen vanuit bestaande 'potjes' beschikbaar. De Omgevingswet is kostenneutraal ingeboekt, omdat er nog geen duidelijk beeld is van de structurele kosten. Er zijn Rijksmiddelen voor de woningbouwopgave en beperkte reserves voor de klimaatopgave. Maar voor infrastructurele opgaven is er geen dekking.

woningbouwopgave: vooral inzet in het kader van Regiodeals

Voor de woningbouwopgave worden vooral middelen in het kader van de Regiodeals ingezet. Recent werd bekend dat landelijk met deze regiodeals circa 180 miljoen euro aan rijksmiddelen is gemoeid en doorgaans 50% gemeentelijke cofinanciering is afgesproken.¹⁵

¹⁴ AEF, *Uitvoeringskosten van het klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022-2030*, 22 september 2020.

¹⁵ Inventarisatie diverse regiodeals door Liasinfo, *14 regiodeals voor 180 miljoen euro*, 19 januari 2021.

Omgevingswet: per saldo structurele kosten verwacht, vaak alleen transitiekosten begroot

Voor de Omgevingswet zijn in de meerjarenbegroting vaak alleen implementatiekosten opgenomen. Veel gemeenten verwachten dat de nieuwe wetgeving per saldo tot structurele meerkosten leidt, maar deze kosten zijn nog niet in de meerjarenbegrotingen opgenomen.

Gemeente G "politieke ambitie wel hoog maar er zijn geen middelen"

Noodzakelijke wensen op het gebied van wegen zijn niet allemaal te realiseren. We hopen dat 80% wordt opgepakt. Extra ambtelijke capaciteit voor klimaatopgave is slechts ten dele gehonoreerd. De politieke ambitie blijft wel hoog. Er zijn echter geen reserves voor gevormd, hetzelfde geldt voor warmtetransitieplannen. Van de Omgevingswet wordt een financieel nadelig resultaat verwacht, maar behalve de implementatiekosten is hiermee in de meerjarenbegroting nog geen rekening gehouden.

Veel gemeenten geven aan de invoering van de Omgevingswet vooral als risico te zien. In 2016 is afgesproken dat gemeenten de transitiekosten van de stelselherziening voor eigen rekening nemen. In ruil daarvoor mogen zij de beoogde besparingen als gevolg van de stelselherziening houden.

Op basis van recent onderzoek¹⁶ worden de *structurele* financiële effecten van de stelselherziening geraamd binnen een ruime bandbreedte van -6 tot +28 miljoen euro per jaar. In varianten waarin rekening wordt gehouden met decentrale keuzeruimte is sprake van nog grotere bandbreedtes. Daarbij kan de verwachte terugverdientijd voor gemeenten – afhankelijk van gemaakte aannames – oplopen tot bijna 20 jaar. Daarnaast worden de *transitiekosten* voor gemeenten geraamd op 1,1 tot 1,7 miljard euro. Wanneer deze verwachtingen realiteit worden, zal de financiële druk op gemeenten verder toenemen. Ook zal de ruimte voor investeringen in landelijke opgaven verder afnemen.

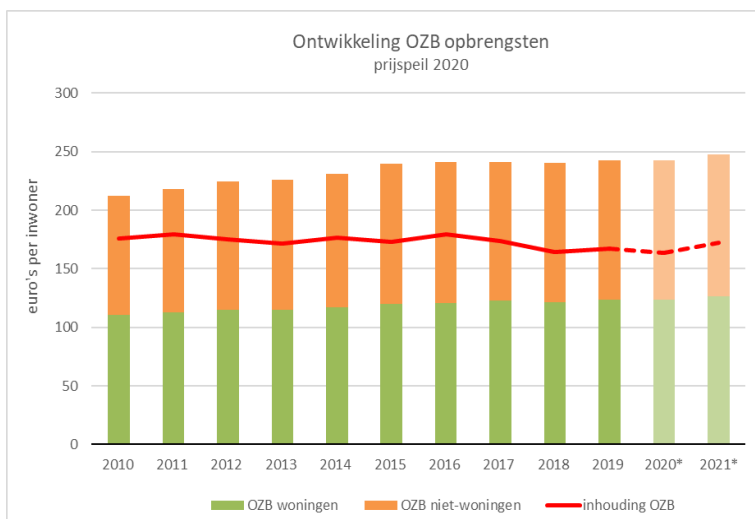
3.2.5 Verhogen van lokale lasten

vooral verhoging van OZB-tarieven voor burgers en bedrijven

De laatste jaren zien steeds meer gemeenten zich genoodzaakt om de lokale lasten te verhogen. Dit komt tot uiting in het (meer) kostendekkend maken van heffingen, maar vooral in het genereren van meer inkomsten door de OZB-tarieven te verhogen. Terwijl gemeenten in het verleden de stijging van de WOZ-waarde van woningen grotendeels compenseerden door de OZB-tarieven voor woningen navenant te verlagen, wordt dit beleid de laatste jaren in steeds meer gemeenten losgelaten.

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de OZB-opbrengsten in beeld gebracht voor de periode 2010-2021, waarbij de laatste twee jaren zijn gebaseerd op begrotingscijfers. Tevens is weergegeven met welk deel van de OZB-opbrengsten rekening wordt gehouden in de uitkering van het gemeentefonds.

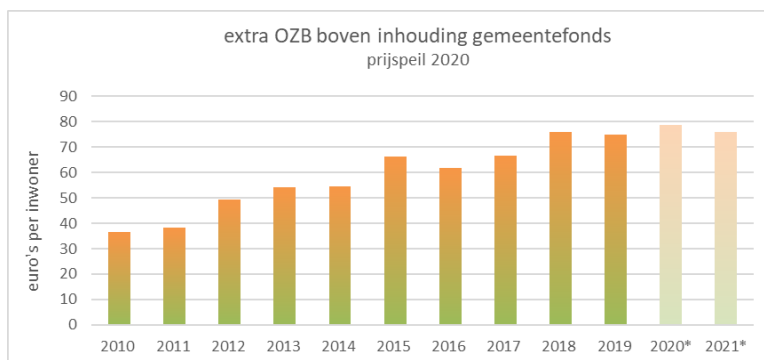
¹⁶ Integraal Financieel Beeld (2021) dat in maart 2021 is aangeboden aan de Tweede Kamer.



In de periode 2010-2015 lopen de OZB-opbrengsten gestaag op. In latere jaren blijven de totale OZB-opbrengsten in reële termen ongeveer gelijk. Dit komt doordat veel gemeenten de toename van de WOZ-waarden van *woningen* grotendeels compenseren door verlaging van het OZB-tarief. Bij *niet-woningen* gaat een stabiele waardeontwikkeling gepaard met een stijging van de tarieven.

De OZB-inhouding in het gemeentefonds (*rode lijn*) is in reële termen redelijk constant. Dit komt onder andere doordat de fondsbeheerders het rekentarieff corrigeren voor de waardeontwikkeling. Het gevolg is dat de feitelijke OZB-inkomsten van gemeenten en de OZB-inhouding in het gemeentefonds steeds verder uit elkaar gaan lopen. Gemeenten genereren dus extra inkomsten door verhoging van OZB-tarieven om een deel van hun stijgende netto lasten te dekken en de exploitatie sluitend te krijgen/houden.

Om de omvang hiervan duidelijk te maken, is in onderstaande figuur in beeld gebracht hoe het verschil tussen de feitelijke OZB en de inhouding in het gemeentefonds zich heeft ontwikkeld in deze periode (laatste twee jaren gebaseerd op begrotingscijfers).



In de figuur is te zien dat de feitelijke OZB inmiddels ruim 70 euro per inwoner (circa 1,3 miljard euro) hoger is dan het bedrag dat in het gemeentefonds wordt ingehouden.

Gemeente Q "de afgelopen jaren zaten we al in zwaar weer"

In de afgelopen periode hebben we flink bezuinigd (meer dan 50 miljoen euro). De oorzaak lag in een verslechterde grondpositie en een negatieve algemene reserve. Inmiddels is duidelijk dat we te lang een te grote broek hebben aangehouden (ruim voorzieningenniveau) in combinatie met hoge bestuurlijke ambities.

Het voorzieningenniveau is flink afgeslankt en de OZB structureel verhoogd met meer dan 10%. Naast de kaasschaaf zijn sportsubsidies wegbezuinigd, een zwembad gesloten, wijkcentra gesloten, is bezuinigd op de ambtelijke capaciteit, zijn projecten in de fysieke sfeer stilgezet en hebben indexeringen op materiële uitgaven niet plaatsgevonden.

verdere stijging van OZB-tarieven verwacht

Recent nemen de OZB-opbrengsten weer toe, doordat steeds meer gemeenten de voortdurende stijging van de WOZ-waarden van woningen niet meer (geheel) compenseren door het tarief te verlagen. In de figuur komt dit nog niet geheel tot uiting doordat 2020 en 2021 zijn gebaseerd op begrotingen die vaak zijn afgestemd op de situatie in september van het voorgaande jaar. Op basis van feitelijk gehanteerde tarieven is te

berekenen dat de OZB-inkomsten in 2020 in totaal circa 256 euro per inwoner bedragen.¹⁷ De verwachting is dat de OZB-opbrengsten in 2021 met ruim 5% zullen stijgen.¹⁸

OZB-verhoging zet weinig zoden aan de dijk door relatief beperkte omvang van eigen belastinggebied

In dit verband merken we op dat in 2019 circa driekwart van de gemeenten met een exploitatietekort kampte (gemiddeld ruim 100 euro per inwoner). Door de relatief beperkte omvang van het eigen belastinggebied zouden deze gemeenten hun OZB-tarieven gemiddeld met ruim 8% moeten verhogen om daarmee hun exploitatietekort weg te werken (bij een gemiddeld OZB-tarief van circa 15%).

Gemeente P “OZB verhogen was altijd onbespreekbaar, nu moeten we er aan geloven”

Onze ambities zijn hoog. We willen graag voorop lopen en sociaal zijn. Maar de gemeenteraad kan moeilijk keuzes maken: “en/en in plaats van of”. Daarom is het voorzieningenniveau nauwelijks verlaagd. Onze inzet in sport, cultuur en recreatie is en blijft hoog.

In de vorige crisis hebben we enorm op onze buffers ingeteerd. Het huidige niveau van de reserves in combinatie met corona is een groot risico. Het verhogen (indexeren) van de OZB was altijd ‘onbespreekbaar’. In de volgende periode gaan we er wel naar kijken, het cumulatieve effect van het niet indexeren van de OZB is onderschat. Nu begint het te knellen en zullen we keuzes moeten maken en de OZB verhogen.

In de afgelopen jaren zijn de gemiddelde OZB-tarieven steeds meer uiteen gaan lopen tussen gemeenten. Er zijn nog steeds gemeenten met een gemiddeld tarief van meer dan 30% onder het landelijk gemiddelde. Het aantal gemeenten met relatief hoge tarieven neemt echter duidelijk toe. In 2020 is het OZB-tarief voor woningen bij circa één vijfde van de gemeenten hoger dan 120% van het landelijk gemiddelde.¹⁹

heffingen worden (meer) kostendekkend gemaakt

Voor verschillende diensten mogen gemeenten hun kosten dekken via heffingen. Belangrijke taken in dit verband betreffen riolering en reiniging, maar ook voor het verstrekken van bouwvergunningen, reisdocumenten en rijbewijzen mogen gemeenten kostendekkende leges bij hun burgers in rekening brengen.

Gemeente A “uiteindelijk zijn de lasten voor de burger fors verhoogd”

In 2020 is de OZB na jaren van lage lastendruk fors verhoogd (20%) en dit geldt ook voor de tarieven van de afvalstoffenheffing (20%) en rioolheffing (12,5%). De bodemproblematiek leidt in onze gemeente tot hogere kosten. De tarieven zijn nu kostendekkend.

In de praktijk hanteren niet alle gemeenten kostendekkende tarieven. Wel geven steekproefgemeenten aan dat zij de laatste jaren hun tarieven meer kostendekkend hebben gemaakt. Dit blijkt ook uit ander onderzoek.²⁰ Het is lastig om op basis van Iv3-gegevens de feitelijke kostendekkingsgraad van gemeentelijke heffingen te bepalen, maar de meeste steekproefgemeenten geven aan dat zij inmiddels (nagenoeg) kostendekkende tarieven hanteren.²¹

Gemeente I “verdere verhoging OZB is politiek niet haalbaar”

De OZB is flink gestegen in 2020 (+14,5%). Over de afgelopen 5 jaar zitten we 25% boven inflatiecorrectie. De woonlasten zijn in vergelijking met andere gemeenten hoog. Verdere verhoging is politiek niet haalbaar.

¹⁷ COELO, *Gemeentelijke belastingen 2020*.

¹⁸ COELO, *Gemeentelijke woonlasten stijgen fors sterker dan inflatie*, 21 januari 2021.

¹⁹ Dit percentage wordt gehanteerd als één van de criteria voor ondersteuning in het kader van artikel-12.

²⁰ Onder andere Cebeon, *Herijking klassieke taken gemeentefonds*, 2021.

²¹ Hierbij wordt opgemerkt dat sommige gemeenten niet alle relevante kosten toerekenen of een deel van de kosten via de OZB bij de burger in rekening brengen. Doordat de kostendekking van tarieven extracomptabel wordt bepaald, is dit niet uit Iv3-gegevens af te leiden.

Gemeente E “lange tijd niet gemorrelt aan OZB”

Lange tijd is er niet gemorrelt aan de OZB, maar met ingang van 2019 is deze fors verhoogd (+20%).

Belangrijke notie is dat tegenover de inkomsten uit heffingen ook altijd kosten moeten staan. Heffingen mogen maximaal 100% kostendekkend zijn. Per saldo leveren deze heffingen dus géén bijdrage aan de vrij besteedbare algemene middelen van gemeenten. Wel leiden de tariefsverhogingen tot hogere lasten voor burgers en bedrijven.

3.2.6 Besparen op voorzieningenniveau

daadwerkelijk schrappen grootschalige voorzieningen komt nog weinig voor

Gemeenten geven aan dat in de zoektocht naar een sluitende begroting echt pijnlijke maatregelen – vanwege maatschappelijke en politieke weerstand – meestal zo lang mogelijk worden uitgesteld. Het daadwerkelijk schrappen van voorzieningen komt daarom weinig voor. Ook omdat men ervan uitgaat dat dergelijke ingrepen definitief zijn en voorzieningen niet terugkomen wanneer er weer financiële ruimte is.

Gemeente K “discussie of elke gemeente in de regio vergelijkbare voorzieningen moet hebben”

Tot op heden is het voorzieningenniveau op peil gehouden. Wel is er discussie of iedere gemeente in de regio een eigen zwembad en sporthal moet blijven aanhouden. Deze discussie is mede ingegeven door de noodzaak tot vervanging/groot onderhoud.

In de steekproef zijn er enkele voorbeelden waarbij (verouderde) zwembaden zijn gesloten, bibliotheekvoorzieningen (wijk- of dorpsvestigingen of bibliotheekbussen) zijn afgeschaald, sportsubsidies geschrapt, sociale uitkeringen (zoals wtcg, minimaregelingen) zijn geschrapt en wijkcentra en gemeentewinkels zijn gesloten. Soms hebben deze ingrepen een specifieke achtergrond (zoals forse verliezen op grondposities).

meestal wordt de kaasschaaf gehanteerd, in aanvulling op andere maatregelen

Er wordt vooral financiële ruimte gecreëerd door het verlagen van onderhoudsniveaus, het verlagen van subsidies (sport, sociaal) of versoeringen van regelingen (minimabeleid). Overigens kan het verlagen van subsidies wel leiden tot verschraling van het voorzieningenniveau, bijvoorbeeld wanneer één of meerdere vestigingen worden gesloten of samengevoegd. Vaak gaan dergelijke maatregelen gepaard met het verhogen van inkomsten (tarieven, toeristenbelasting, huur).

We merken op dat enkele gemeenten die al langere tijd onder financiële druk staan eigenlijk nauwelijks hebben ingegrepen in het voorzieningenniveau, maar oplossingen voor hun budgettaire problemen vooral zoeken in het verlagen van subsidies, het versoeren van sociale regelingen en het verhogen van de efficiëntie.

ondanks financiële druk wordt ook geïnvesteerd

Daarnaast zijn er gemeenten die –hoewel ook zij financiële druk ervaren– soms nog substantieel investeren in bestaande of nieuwe voorzieningen. Het betreft dan vooral het wegwerken van achterstallig onderhoud in het fysieke domein (infrastructuur of schoolgebouwen). Enkele gemeenten geven aan de komende jaren te investeren in nieuwe voorzieningen (parkeergarages, sportcentrum, cultureel centrum, overdekt zwembad, milieustraat, centrumgebied) of verduurzaming van vastgoed in gemeentelijk bezit (naast het stadskantoor ook schoolgebouwen, sport- en culturele voorzieningen en welzijnsaccommodaties). Overigens gaan na de verduurzaming van het vastgoed vaak wel de huren omhoog, waardoor de toekomstige

exploitatiekosten enigszins worden gedrukt. Enkele gemeenten verhogen (soms tijdelijk) de OZB om deze investeringen te bekostigen.

grote verschillen tussen gemeenten afhankelijk van uitgangspositie, historie en lokale situatie

De meeste steekproefgemeenten geven aan dat het lastiger wordt om de meerjarenbegroting structureel sluitend te krijgen. De mate waarin dit gevolgen heeft voor het voorzieningenniveau loopt sterk uiteen tussen gemeenten en is afhankelijk van:

- **uitgangspositie:** de mate waarin gemeenten beschikken over andere mogelijkheden om de exploitatie sluitend te krijgen (bijvoorbeeld inkomsten uit grondexploitatie of deelnemingen);
- **historie:** zijn er al jarenlang bezuinigingen of ervaren gemeenten pas recent financiële druk;
- **lokale situatie:** zowel specifieke structuurkenmerken van gemeenten als de politieke context. Zo beschikken meerkernige gemeenten vaak over bepaalde voorzieningen in meerdere kernen. Dit is historisch gegroeid en vaak minder efficiënt, maar politiek lastig te veranderen. In gemeenten met een zwakke sociale structuur is het politiek vaak lastiger om te besparen op sociale voorzieningen. Daartegenover staat dat gemeenten met een sterke sociale structuur aangeven dat het daar juist makkelijker is om burgers te vragen in de vorm van eigen bijdragen en/of het versoberen van voorzieningen.

3.3 Invloed financiële positie op voorzieningenniveau per domein

In deze paragraaf lichten we per domein de effecten toe van de financiële positie op het voorzieningenniveau. Tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de feitelijke netto lasten wordt per domein ingezoomd op de belangrijkste factoren die van invloed zijn op het voorzieningenniveau.

we onderscheiden 4 domeinen

Binnen het gemeentelijke takenpakket kan een viertal domeinen worden onderscheiden op basis van verschillen in beleidsvrijheid, dominante kostensoorten (personele lasten, kapitaallasten) en structuurkenmerken (zoals sociaal, fysiek):

- Sociaal domein: het totaal van jeugd, Wmo, inkomen en participatie;²²
- Fysiek domein: het totaal van infrastructuur, ruimte, milieu, veiligheid, educatie;
- Recreatief domein: het totaal van sport, cultuur en groen;
- Bestuur en organisatie: het totaal van bestuursorganen, burgerzaken en ondersteuning.²³

In de analyses en interviews met gemeenten zijn steeds deze domeinen onderscheiden.

doorkijk begrotingen 2021-2024 op basis van steekproef

Bij de steekproefgemeenten is een actuele stand opgevraagd van de financiële administratie die ten grondslag ligt aan hun meerjarenbegroting voor de periode 2021-2024. Op basis van deze informatie merken we het volgende op over de verwachte ontwikkelingen in de netto lasten voor de komende jaren:

- diverse gemeenten hebben voor de komende jaren **substantiële bezuinigingen** geraamd om hun meerjarenbegroting sluitend te krijgen, oplopend tot meerdere tientallen euro's per inwoner in de jaarlijkse exploitatie. Deze bezuinigingen slaan in belangrijke mate neer op het sociaal domein. Bij de overige domeinen zijn de voorgenomen bezuinigingen relatief beperkt. De afgelopen jaren hebben gemeenten vaak al forse bezuinigingen doorgevoerd. Dat was vooral op het domein bestuur en organisatie

²² Inclusief beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

²³ In tegenstelling tot voorgaande boekjaren moet met ingang van 2017 alle overhead worden verantwoord op één taakveld. Om een vergelijkbaar beeld in de tijd te kunnen presenteren, is voor de boekjaren 2017-2021 een deel van de overhead naar rato van de salarislasten toegerekend aan de inhoudelijke taakvelden.

(overhead). De bezuinigingen op het recreatief domein blijven relatief beperkt. Sommige gemeenten geven aan dat waarschijnlijk verdere bezuinigingen nodig zijn voor een structureel sluitende begroting, maar dat daarvoor nog voorstellen moeten worden uitgewerkt;

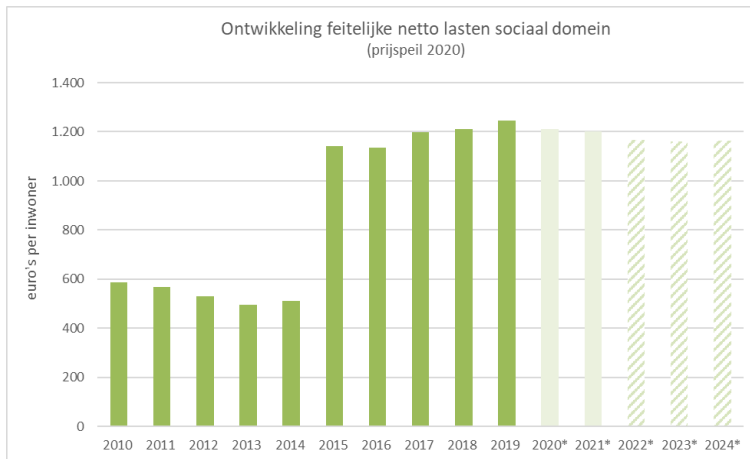
- tegelijkertijd hebben diverse gemeenten ook **investeringen** opgenomen in hun meerjarenbegroting. In sommige gemeenten gaat het om investeringen met een substantieel beslag op de exploitatie (enkele tientallen euro's per inwoner). In de meeste steekproefgemeenten is het beslag op de exploitatie echter beperkt (enkele euro's per inwoner);
- voor **landelijke opgaven** (klimaat, energie, woningbouw) hebben slechts enkele gemeenten budgetten in hun meerjarenbegroting opgenomen (gemiddeld enkele euro's per inwoner);
- ongeveer een derde van de steekproefgemeenten geeft aan dat voorgenomen **investeringen zijn uitgesteld**, omdat hiervoor geen ruimte was in de meerjarenbegroting;
- de ramingen van de steekproefgemeenten duiden voor de komende jaren op een **stabilisatie van de netto lasten** op een lager niveau dan in de rekening 2019. De afname van de geraamde overige inkomsten (met name grondexploitaties) wordt gecompenseerd door hogere OZB-inkomsten als gevolg van voorgenomen tariefsverhogingen, in aanvulling op de stijgende gemeentefondsuitkering. Daardoor hoeven gemeenten minder middelen aan reserves te onttrekken. Per domein geeft dit het volgende beeld van de ontwikkeling van de netto lasten in de komende jaren:
 - **sociaal domein**: de stijging van de netto lasten in de afgelopen jaren zet niet door. Gemeenten hebben kostenbesparende effecten van voorgenomen transformatie maatregelen ingeboekt. In de ramingen wordt vaak alleen rekening gehouden met prijseffecten, niet met toenemende volumes;
 - **fysiek domein**: de stijging van de netto lasten uit de afgelopen jaren zet duidelijk door. Gemeenten maken melding van het wegwerken van achterstallig onderhoud (infrastructuur, onderwijshuisvesting) of nieuwe investeringen (parkeergarages, milieustraten);
 - **recreatief domein en bestuur en organisatie**: de netto lasten stabiliseren op het niveau van de laatste jaren.

In de volgende paragrafen worden de ontwikkelingen per domein nader toegelicht.

3.3.1 Sociaal domein

afvlakking verwacht van stijgende trend in uitgaven

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de netto lasten op het sociaal domein in beeld gebracht voor de periode 2010-2024. Daarbij zijn de jaren 2010-2019 gebaseerd op rekeningcijfers en 2020-2021 op begrotingscijfers van alle gemeenten. De jaren 2022-2024 zijn afgeleid van de begrotingen van de steekproefgemeenten.



Met de decentralisaties is de omvang van het sociaal domein in 2015 verdubbeld tot gemiddeld meer dan de helft van de totale netto lasten van gemeenten. Sindsdien zijn de netto lasten op het sociaal domein verder toegenomen. In de jaren na 2019 raken de meeste gemeenten duidelijk lagere netto lasten. Opgemerkt wordt dat dit wel op begrotingsbasis is. Het verleden leert dat de feitelijke netto lasten

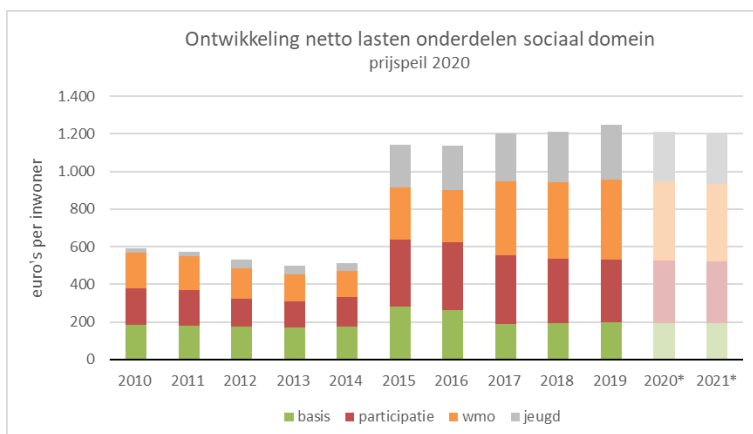
substantieel kunnen afwijken van wat er is begroot. Een belangrijk deel van de uitgaven op het sociaal domein is in het verleden lastig beheersbaar gebleken en voorgenomen bezuinigingen blijken in de praktijk niet altijd (volledig) realiseerbaar.

Diverse steekproefgemeenten geven aan binnen het sociaal domein in beperkte mate te bezuinigen op het voorzieningenniveau door het versoberen van minimaregelingen en het besparen op subsidies. Meer substantiële besparingen worden verwacht van transformatiemaatregelen. In sommige gemeenten was daarvoor in de afgelopen jaren nog geen dwingende reden, terwijl andere gemeenten aangeven dat dit lastig te realiseren is. Belangrijkste redenen die hiervoor worden aangevoerd zijn de als beperkt ervaren beleidsvrijheid op dit domein in combinatie met de beperkte gemeentelijke invloed op volumes en prijzen. Bovendien is het door maatschappelijke druk vaak lastig voor de politiek om noodzakelijk geachte maatregelen te realiseren. Daardoor heeft het sociaal domein voor veel gemeenten het karakter van een 'koekoeksjong' in de begroting.

uiteenlopende ontwikkelingen op onderdelen: effecten transformatie nog niet zichtbaar

Aangezien de transformatie van duurdere maatwerkzorg naar kostenbesparende basisvoorzieningen een belangrijke opgave vormt, is het interessant om in te zoomen op de ontwikkeling van de netto lasten op verschillende onderdelen binnen het sociaal domein. Op basis van Iv3-gegevens kunnen de volgende onderdelen worden onderscheiden:

- sociale basisvoorzieningen: samenkracht en burgerparticipatie, sociale teams en volksgezondheid;
- participatie: inkomensregelingen, begeleide participatie en arbeidsparticipatie;
- Wmo: maatwerkvoorzieningen, maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg voor personen van 18 jaar of ouder;
- Jeugd: maatwerkdienstverlening en geëscaleerde zorg voor personen jonger dan 18 jaar.



Hoe het netto lastenniveau op deze onderdelen zich in de periode 2010-2021 heeft ontwikkeld, laat onderstaande figuur zien.²⁴

De netto lasten van basisvoorzieningen zijn sinds de decentralisaties duidelijk afgenomen, terwijl de netto lasten van de andere onderdelen een stijging laten zien (met name Wmo en jeugd).

Deze ontwikkeling is contrair aan de beoogde transformatie, waar-

bij er meer gebruik wordt gemaakt van basisvoorzieningen om het beroep op duurdere maatwerkvoorzieningen te beperken.

incidentele extra middelen jeugd zijn door meeste gemeenten structureel in begroting opgenomen

Recent hebben gemeenten van het rijk incidenteel extra middelen gekregen voor jeugdzorg. Om de financiële druk te verlichten is gemeenten de mogelijkheid geboden deze incidentele middelen vooralsnog structureel in hun begroting op te nemen. Uit een recente inventarisatie van de provinciale toezichthouders bij 266 gemeenten blijkt dat circa driekwart van deze gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maakt.

Wanneer deze middelen niet structureel beschikbaar komen, zullen deze gemeenten worden geconfronteerd met een substantieel gat in hun begroting. Verdere bezuinigingen worden dan noodzakelijk.

illustratie maatregelen sociaal domein

In onderstaande kaders is voor een aantal steekproefgemeenten weergegeven hoe er alles aan wordt gedaan om het voorzieningenniveau in het sociaal domein op peil te houden.

Gemeente K "ontschotting basis- en maatwerkvoorzieningen leidt tot besparingen"

Om de voortdurende stijging in de kosten van maatwerkvoorzieningen te beteugelen is bij de Wmo een ontschotting doorgevoerd tussen basis- en maatwerkvoorzieningen. Hiermee zijn goede ervaringen opgedaan, waardoor deze systematiek ook bij Jeugd is ingevoerd. De aanbieders voeren als combinatie de integrale opdracht uit en hebben er baat bij om effectiever in te zetten op preventie. Gecombineerd met een andere inrichting van de toegang levert dit voor de gemeente per saldo besparingen op.

Gemeente B "we zoeken gemeentebreed naar oplossingen voor kostenstijgingen in het sociaal domein"

We lopen nu tegen nieuwe overschrijdingen in het sociaal domein aan. Een luis in de pels is de BUIG. We zoeken vooral gemeentebreed naar oplossingen, niet alleen bij het sociaal domein. De voorzieningen binnen het sociaal domein zijn nog niet versoberd.

Gemeente D "scherpe keuzes buiten het sociaal domein: we kunnen niet anders"

Het extra toegekende volume vanuit de jeugd is bij ons structureel begroot. Daarnaast worden er bezuinigingen doorgevoerd buiten het sociaal domein, maar dit gaat met de 'kaasschaafmethode'.

Gemeente J "druk op sociaal domein wordt gedekt met positieve resultaten grondexploitatie"

De druk op het sociaal domein neemt verder toe. We worden geconfronteerd met meer en langere trajecten. Er wordt gewerkt aan een maatregelenpakket waarbij het voorzieningenniveau niet naar beneden mag worden bijgesteld. Wachtlijsten zijn uit den boze. In 2020 was sprake van een structureel tekort van 5 miljoen euro waarvoor de OZB is

²⁴ De jaren 2020 en 2021 zijn op basis van begrotingscijfers. De beelden op basis van rekeningcijfers kunnen hiervan duidelijk afwijken.

verhoogd. Het is niet de bedoeling om opnieuw de OZB te verhogen bij de nieuwe maatregelen. De druk op het sociaal domein kan vooralsnog goed worden opgevangen door positieve resultaten uit de grondexploitatie.

conclusies sociaal domein

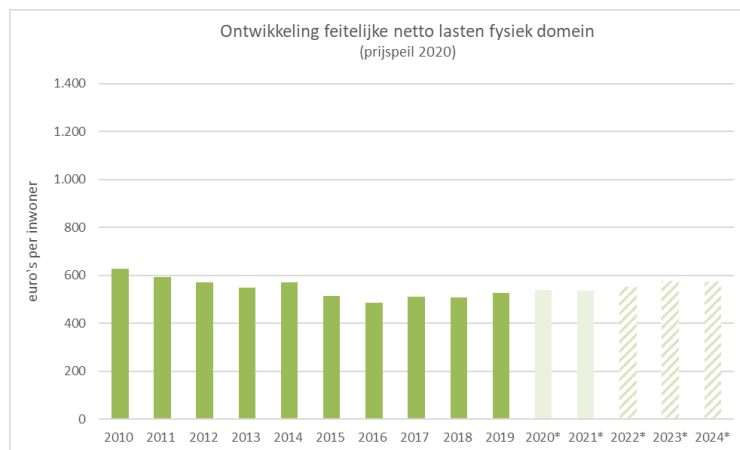
Op basis van landelijke Iv3-gegevens zijn de uitgaven aan het sociaal domein sinds 2015 duidelijk toegenomen, met een piek in 2019. Voor latere jaren ramen gemeenten iets lagere netto lasten, ongeveer het niveau van 2016/2017. Dit hangt deels samen met voorgenomen bezuinigingen, waarbij het de vraag is in hoeverre deze in de praktijk volledig zullen worden gerealiseerd.

Het is lastig om dit te duiden in relatie tot het voorzieningenniveau. In de interviews geven de meeste steekproefgemeenten aan dat zij er de afgelopen jaren alles aan hebben gedaan om niet bovenmatig te bezuinigen op het sociaal domein. Voor de komende jaren heeft een relatief groot deel van de voorgenomen bezuinigingen juist wel betrekking op het sociaal domein. Daarbij wordt vooral ingezet op de beoogde transformatie.

3.3.2 Fysiek domein

noodzakelijke uitgaven worden vooruitgeschoven: uitstel investeringen en verlengen afschrijvingsduur

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de netto lasten op het fysiek domein in beeld gebracht voor de periode 2010-2024. Daarbij zijn de jaren 2010-2019 gebaseerd op rekeningcijfers en 2020-2021 op begrotingscijfers van alle gemeenten. De jaren 2022-2024 zijn afgeleid van de begrotingen van de steekproefgemeenten.



Op het fysiek domein is in de periode 2010-2015 een duidelijke daling van de netto lasten te zien. Vanaf 2016 buigt de trend om en nemen de jaarlijkse netto lasten op dit domein weer toe. Momenteel is het netto lastenniveau op het fysiek domein in reële termen duidelijk (ruim 10%) lager dan 10 jaar geleden. In de ramingen voor de komende jaren lopen de netto lasten verder op.

Dit beeld sluit aan bij de geluiden uit de steekproefgemeenten dat de afgelopen jaren op verschillende manieren is bespaard op het fysiek domein om de begroting sluitend te krijgen. Enerzijds door concrete verlaging van kwaliteitsnormen voor het onderhoud van de openbare ruimte. Anderzijds door boekhoudkundige ingrepen om ruimte in de begroting te creëren (zoals het verlengen van de afschrijvingsduur) en het uitstellen of afschalen van investeringen. Voor de komende jaren lijken de steekproefgemeenten een inhaalslag te maken, waardoor de netto lasten op dit domein verder toenemen.

maatregelen lijken nog weinig invloed te hebben op huidig voorzieningenniveau

De maatregelen in het fysiek domein, gericht op het creëren van ruimte in de begroting voor uitgaven op andere domeinen (met name sociaal domein), lijken nog weinig invloed te hebben op het huidige voorzieningenniveau. Voor onderwijshuisvesting wordt dit beeld bevestigd in landelijke onderzoeken (zie kader).

De meest recente *Monitor Onderwijshuisvesting primair en voortgezet onderwijs* (Regioplan-Inspectrum 2017) laat zien dat het binnen- en buitenonderhoud in grote mate binnen de Nederlandse normen voor vastgoedonderhoud valt. Achterstallig onderhoud is slechts sporadisch aangetroffen bij inspecties van bijna 150 scholen. Wel is geconstateerd dat het onderwijsvastgoed nog niet erg duurzaam is (najaar 2020 is dit ook geconstateerd door het Landelijk Coördinatieteam Ventilatie op Scholen). Volgens respondenten is er bij de helft tot driekwart van hun PO/VO-scholen een urgente noodzaak voor grootschalige aanpassingen binnen 5 jaar. Die noodzaak houdt vooral verband met milieu, energiegebruik en binnenklimaat. In de meeste gevallen zijn hiervoor al plannen gemaakt. Als aanpassingen niet worden gedaan, komt dat veelal door het tekortschieten van middelen of het ontbreken van overeenstemming tussen scholen en de gemeente over de verdeling van de kosten. Schoolbesturen krijgen zelf middelen voor onderhoud en exploitatie, maar bij vervangende nieuwbouw en grondige renovaties komt de gemeente in beeld.

De brede verduurzamingsopgave zet een grote stempel op de integrale huisvestingsplannen die veel gemeenten de komende jaren moeten uitvoeren. De aangescherpte kwaliteitseisen voor een betere luchtkwaliteit en energieprestaties vragen samen met de gestegen bouwkosten een forse financiële inspanning. Vanaf 2019 zijn de normbedragen voor nieuwbouw al bijna de helft verhoogd en dit jaar komt daar nog een flinke schep bovenop als gevolg van het nieuwe bouwbesluit. Omdat de middelen voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds hiermee geen gelijke tred hebben gehouden, zien gemeenten zich gesteld voor ingrijpendere keuzes. Die kunnen leiden tot het afschalen van hun ambities om samen met schoolbesturen te zorgen voor gezonde en duurzame schoolgebouwen. Zeker wanneer de gemeentelijke financiële positie verder onder druk komt, zal er -zonder extra middelen- minder kunnen worden geïnvesteerd.

Op termijn zal echter met name het uitstellen en verminderen van investeringen –zoals in de openbare ruimte en onderwijshuisvesting– van invloed zijn op het voorzieningenniveau.

illustratie teruglopend investeringsvolume

De effecten van het teruglopende investeringsvolume kunnen inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van Iv3-gegevens over de waarde van materiële vaste activa op de balansen van gemeenten. Hierin komen investeringen in onder andere gebouwen en grond-, weg- en waterbouwkundige werken tot uiting. In onderstaande figuur is de ontwikkeling van deze waarde weergegeven voor de periode 2010-2019.



Sinds 2010 is er een stijgende trend van gemiddeld 3,5% per jaar.²⁵ Vanaf 2016 treedt een trendbreuk op, waardoor de investeringen stagneren en de laatste jaren zelfs afnemen.

Dit wordt bevestigd door de steekproefgemeenten, die aangeven dat het proces van afschalen en uitstellen van investeringen al een aantal jaren aan de orde is.

Overigens is ook in de periode 2012-2014 een afvlakking van het investeringsvolume te zien, met name als gevolg van de financiële crisis en forse verliezen op grondposities bij een aantal gemeenten. Deze kortstondige afvlakking heeft daarmee een andere, meer incidentele achtergrond dan de afvlakking van het investeringsvolume die vanaf 2016 is te zien.

²⁵ In de voorafgaande periode 2005-2010 nam de waarde van de activa overigens nog jaarlijks toe met gemiddeld circa 5%.

Om het bestaande voorzieningenniveau op peil te houden moeten gemeenten continu investeren in kapitaalgoederen. Bij financiële druk proberen gemeenten ruimte in hun begroting te creëren door het afschalen of uitstellen van (vervangings)investeringen. Hierdoor wordt het toekomstig voorzieningenniveau in het fysiek domein uitgehold.

Diverse gemeenten bevestigen dat de begroting in de afgelopen jaren vaak onvoldoende ruimte had voor de benodigde investeringen in het fysiek domein. De komende jaren proberen sommige gemeenten de achterstand (deels) in te lopen. Dit betekent wel dat er vrijwel geen ruimte overblijft voor nieuwe investeringen, zoals in het kader van landelijke opgaven voor klimaat, energie en woningbouw.

vooruitschuiven van uitgaven creëert 'stille lasten'

Door het uitstellen van investeringen en het verlengen van de afschrijvingsduur worden noodzakelijke uitgaven vooruitgeschoven om ruimte in de begroting te creëren. Door het vooruitschuiven van uitgaven ontstaan 'stille lasten': lasten die niet tot uiting komen in de exploitatie, maar er wel zijn wanneer een gemeente het huidige voorzieningenniveau in stand wil houden.

Vanuit het verleden bevatten de gemeentebegrotingen ook stille lasten met een andere achtergrond. Vóór de wijziging van het BBV in 2017 was het in veel gemeenten praktijk om investeringen niet te activeren, maar ineens te financieren ten laste van de exploitatie (*à fonds perdu*). Daardoor zijn van deze investeringen geen kapitaallasten in de exploitatie opgenomen. Bij vervanging van de betreffende kapitaalgoederen worden deze stille lasten alsnog manifest. Uit onderzoek²⁶ blijkt dat in 2017 bij meer dan de helft van de gemeenten sprake is van stille lasten als gevolg van het niet (volledig) activeren van investeringen in het verleden. Dit speelt met name bij investeringen met maatschappelijk nut (wegen, onderwijshuisvesting).

globale indicatie van de omvang van 'stille lasten'

Vanwege het belang van de beschreven ontwikkelingen hebben we gezocht naar een globale indicatie van de mogelijke omvang van stille lasten in de gemeentelijke exploitaties als gevolg van het niet (volledig) activeren van investeringen in het verleden, het verlengen van de afschrijvingsduur en het verlaagde investeringsvolume ten opzichte van de trend in de afgelopen jaren.

Op basis van informatie van steekproefgemeenten ramen wij de totale omvang van de stille lasten als gevolg van deze effecten momenteel op minimaal 40 euro per inwoner (circa 700 miljoen euro).²⁷ Op het moment dat gemeenten moeten investeren om bestaande voorzieningen te vervangen en/of uitgestelde investeringen alsnog moeten doen, zal binnen de exploitatie dekking moeten worden gevonden voor de kapitaallasten van deze investeringen en worden deze stille lasten manifest. Het moment waarop dit zal plaatsvinden is onder andere afhankelijk van de resterende levensduur van de betreffende kapitaalgoederen.

'stille lasten' van invloed op toekomstig voorzieningenniveau

Deze globale indicatie van de omvang van de stille lasten in de gemeentelijke exploitaties is relevant, omdat stille lasten iets zeggen over het *toekomstige* voorzieningenniveau van gemeenten. Wanneer de betreffende kapitaalgoederen vervangen moeten worden of uitgestelde investeringen alsnog moeten worden gedaan om een bepaald voorzieningenniveau te realiseren, zal dit een fors (extra) beslag leggen op de gemeentelijke exploitaties. Als de benodigde financiële ruimte er dan niet is en de investeringen niet plaatsvinden, leidt

²⁶ Cebeon, *Herijking klassiek domein gemeentefonds*, 2021.

²⁷ De indicatie van de stille lasten als gevolg van het niet volledig activeren van investeringen uit het verleden is afgeleid uit informatie van steekproefgemeenten in het herijkingsonderzoek gemeentefonds. De stille lasten als gevolg van het afgenomen investeringsvolume zijn afgeleid van het verschil tussen de trendmatige en feitelijke ontwikkeling van de waarde van activa sinds 2016. Daarbij is uit gegaan van een gemiddelde afschrijvingstermijn van ruim 30 jaar voor een mix van investeringen in onderwijshuisvesting, infrastructuur en gebiedsontwikkeling.

dit naar verwachting tot afbreuk van het voorzieningenniveau (met name in de sfeer van infrastructuur en onderwijshuisvesting).

illustratie maatregelen fysiek domein

In onderstaande kaders is voor een aantal steekproefgemeenten weergegeven hoe wordt ingespeeld op het voorzieningenniveau in het fysiek domein.

Gemeente O “veel ‘a fonds perdu’ gefinancierd”

Voorheen werden veel investeringen ‘a fonds perdu’ gefinancierd. In de nabije toekomst gaan de kapitaallasten stijgen. Daarom is een reserve aangemaakt om oplopende kapitaallasten voor groot onderhoud in de openbare ruimte zo gelijkmatig mogelijk op te laten lopen. Bij investeringen wordt het bestaande kwaliteitsniveau gehandhaafd.

Gemeente C “investeringen voor circa 25% afgeschaald”

Het investeringsprogramma hebben we voor circa 25% afgeschaald. Dat werd te duur. Op dit moment staan er geen extra bezuinigingen gepland. Ambities van het college blijven intact. Wel worden de plannen veel meer uitgesmeerd. Geen lager voorzieningenniveau: zo blijven bijvoorbeeld alle sportlocaties bestaan. Aan de klimaatambities geven we alleen uit wat we van het Rijk krijgen.

Gemeente M “stille lasten zitten overal en zijn nog niet allemaal in beeld”

De stille lasten zitten overal en zijn nog niet allemaal in beeld: onderhoud gebouwen (verduurzaming), wegenonderhoud, kunstwerken, onderwijshuisvesting. Ook is er lange tijd te weinig begroot voor beheer en onderhoud van het centrum. Door de raad wordt er flink druk uitgeoefend om de investeringen naar beneden bij te stellen. Als de rente gaat stijgen leidt dat tot een kostenpost waarvoor geen dekking beschikbaar is.

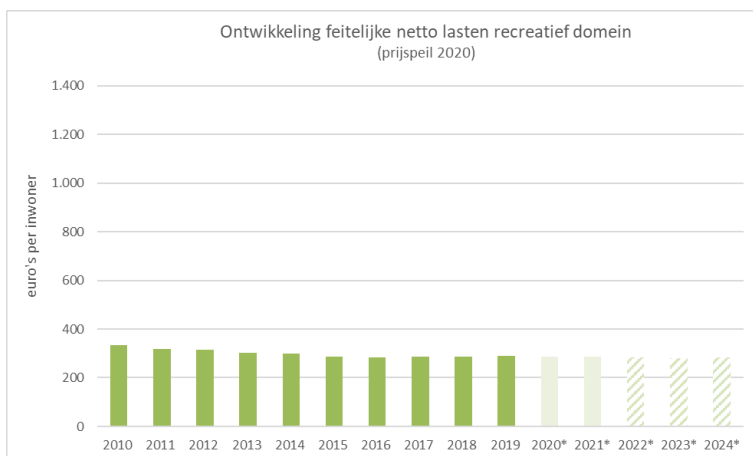
conclusies fysiek domein

Op het fysiek domein is de afgelopen jaren substantieel bespaard. Deels door concrete versoering van het voorzieningenniveau, zoals het verlagen van onderhoudsnormen en het afschalen van investeringen. Voor het grootste deel echter door maatregelen die niet direct zichtbaar zijn, noch in de cijfers (stille lasten) noch in de openbare ruimte op dit moment. Een belangrijke ontwikkeling is de afname van het investeringsvolume, dat sinds een aantal jaren ook in macrocijfers te zien is. Diverse steekproefgemeenten bevestigen dat zij al een aantal jaren onvoldoende ruimte in hun exploitatie kunnen vinden voor substantiële investeringen. Wanneer gemeenten onvoldoende investeren in bestaande en nieuwe voorzieningen –ook in het kader van landelijke opgaven– heeft dit een negatief effect op het (toekomstige) voorzieningenniveau op dit domein. Het moment waarop dit effect actueel wordt, verschilt per gemeente.

3.3.3 Recreatief domein

na relatief beperkte bezuinigingen stabiel uitgavenniveau

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de netto lasten op het recreatief domein in beeld gebracht voor de periode 2010-2024. Daarbij zijn de jaren 2010-2019 gebaseerd op rekeningcijfers en 2020-2021 op begrotingscijfers van alle gemeenten. De jaren 2022-2024 zijn afgeleid van de begrotingen van de steekproefgemeenten.



Op het recreatief domein nemen de netto lasten tot 2016 licht af om in de jaren daarna te stabiliseren op een niveau van circa 290 euro per inwoner. Voor de komende jaren worden vergelijkbare netto lasten voor dit domein geraamd.

Over het algemeen wordt op dit domein veel gemeentelijke beleidsvrijheid verondersteld. Diverse steekproefgemeenten geven aan dat in bezuinigingsrondes op uiteenlopende wijze besparingen zijn gerealiseerd: door versobering van openbaar groen, invoering of verhoging van eigen bijdragen voor burgers en/of verlaging van subsidies aan instellingen. In financiële zin is de betekenis van deze bezuinigingen echter beperkt. Gemeenten merken op dat substantiële bezuinigingen, door het geheel schrappen van voorzieningen, politiek vaak lastig te realiseren zijn. Met name in meerkernige gemeenten waar van oudsher elke kern zijn eigen voorzieningen heeft, is dit vaak een probleem. Ook voor de komende jaren voorzien gemeenten relatief weinig bezuinigingen op dit domein.

illustratie maatregelen recreatief domein

In onderstaande kaders is voor een aantal steekproefgemeenten weergegeven welk effect uiteenlopende maatregelen hebben gehad op het voorzieningenniveau in het recreatief domein.

Gemeente F "sluiten van een zwembad is politiek geen optie"

Het voorzieningenniveau is redelijk op peil gebleven. Het is politiek niet haalbaar gebleken om te snijden in sport en cultuur. Het sluiten van een zwembad is politiek geen optie.

Gemeente H "met een volle raadzaal gaat men eerder overstag"

Bezuinigingen worden zo laat mogelijk gepland. In de hoop dat er betere tijden komen. Plannen om voorzieningen te sluiten (zoals een zwembad) stuiten op verzet. Dan wordt tegenstand gemobiliseerd en met een volle raadszaal is men toch eerder geneigd overstag te gaan.

conclusies recreatief domein

Het relatief stabiele netto lastenniveau duidt er op dat het voorzieningenniveau op dit domein niet substantieel is verlaagd. Dit wordt bevestigd door de steekproefgemeenten. Bij bezuinigingen is tot op heden nog vaak 'de kaasschaaf gehanteerd'. Dat komt vooral omdat forse kostenbesparende maatregelen op dit domein politiek vaak lastig zijn te realiseren en het daadwerkelijk opheffen van voorzieningen als onomkeerbaar wordt gezien. Dit betekent dat druk op de financiële positie weliswaar leidt tot versobering van het voorzieningenniveau, maar niet zo snel tot het geheel opheffen van voorzieningen.

3.3.4 Bestuur en organisatie

stabiel uitgavenniveau ondanks toegenomen takenpakket

In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de netto lasten op het domein bestuur en organisatie in beeld gebracht voor de periode 2010-2024. Daarbij zijn de jaren 2010-2019 gebaseerd op rekeningcijfers en 2020-2021 op begrotingscijfers van alle gemeenten. De jaren 2022-2024 zijn afgeleid van de begrotingen van de steekproefgemeenten.



Een relatief beperkt deel van de totale netto lasten van gemeenten heeft betrekking op dit domein. De afgelopen jaren vertonen de netto lasten een stabiel beeld. Dit geldt ook voor de ramingen voor de komende jaren.

Diverse steekproefgemeenten geven aan dat in het verleden herhaaldelijk is bezuinigd op de formatie en overhead. Dit is slechts in beperkte mate terug te zien in

de netto lastenontwikkeling op dit domein, omdat een groot deel van de overhead is toegedeeld aan de andere domeinen om een consistent beeld in de tijd te kunnen presenteren.²⁸

Uit Iv3-gegevens blijkt dat de overhead van gemeenten de laatste jaren duidelijk is toegenomen. Enerzijds is dit logisch gezien de forse uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein. Anderzijds blijkt uit recent onderzoek²⁹ dat gemeenten de afgelopen jaren ook extra hebben geïnvesteerd in onder meer ICT en communicatie.

illustratie maatregelen bestuur en organisatie

In onderstaande kaders is voor een aantal steekproefgemeenten weergegeven welk effect uiteenlopende maatregelen hebben gehad op het voorzieningenniveau in het domein bestuur en organisatie.

Gemeente K "slagkracht van de organisatie is niet groot meer"

We hadden de afgelopen jaren grote tekorten. De algemene reserve was tot een dieptepunt gedaald. Het weerstandsvermogen was zelfs negatief. Samen met de provincie is een herstelplan opgesteld. Maar halverwege de looptijd van het plan werden we weer geconfronteerd met substantiële tegenvallers. Vervolgens zijn we zero base gaan begroten en is er nu een reële en sluitende begroting. Of we nu tegen een stootje kunnen moet nog blijken. Er is gesneden in de organisatie. De slagkracht is daardoor niet groot meer.

Gemeente Z "uitvoeringskracht is verminderd door voortdurende bezuinigingen op de organisatie"

Meerdere jaren is fors bezuinigd op de uitvoerende organisatie om een sluitende begroting te houden. Onder ambtenaren leeft inmiddels het gevoel dat de uitvoeringskracht merkbaar verminderd is.

²⁸ Aangezien gemeenten volgens Iv3-voorschriften met ingang van 2017 alle overhead op één taakveld moeten verantwoorden, is voor dit onderzoek in de jaren na 2017 een deel van de totale overhead naar rato van de salarislasten toegedeeld aan de inhoudelijke taakvelden.

²⁹ Onder andere Cebeon, *Herijking klassiek domein gemeentefonds*, 2021.

conclusie bestuur en organisatie

Het domein bestuur en organisatie beslaat een relatief beperkt deel van het totale gemeentelijke takenpakket. Gezien de relatief stabiele ontwikkeling van de netto lasten lijkt er geen aanleiding om te verwachten dat het voorzieningenniveau voor de burger sterk is afgenomen. Wel is binnen het domein te zien dat met name de uitgaven aan overhead zijn toegenomen. De forse bezuinigingen die veel gemeenten de afgelopen jaren hebben gerealiseerd op de eigen formatie en overhead, geven druk op de uitvoering (verminderde slagkracht). Dit kan indirect van invloed zijn op het voorzieningenniveau, maar dit soort effecten laten zich lastig kwantificeren.

Opgemerkt wordt dat het lastig is om meerjarige ontwikkelingen in de lasten en baten van verschillende gemeenten goed te duiden. Dit hangt onder andere samen met tussentijdse wijzigingen in de verantwoordingsvoorschriften (BBV). Dit speelt onder andere bij de verantwoording van algemene en taakgerelateerde overhead. Juist door de forse stijging van de overhead in de laatste jaren is dit een belangrijke versturende factor bij het monitoren en duiden van meerjarige ontwikkelingen in de gemeentelijke lasten en baten. Inzicht in de achtergronden en effecten van de gestegen overhead in de afgelopen jaren vraagt om nader onderzoek op basis van meer gedetailleerde informatie.

3.4 Conclusies financiële positie en voorzieningenniveau

steeds meer gemeenten in de knel door verslechterde financiële positie

Keuzes maken en prioriteiten stellen horen bij de gemeentelijke politiek. De kaders waarbinnen de keuzes gemaakt moeten worden, gaan echter steeds meer knellen. De vermogenspositie van gemeenten verslechtert, het investeringsvolume neemt af en de OZB-tarieven stijgen. Daarnaast staat de financiële positie onder druk doordat in veel begrotingen onvoldoende middelen zijn opgenomen om bestaande voorzieningen in stand te houden (stille lasten). In combinatie met de stijgende en lastig beheersbare kosten in het sociaal domein, leidt dit tot de conclusie dat steeds meer gemeenten in de knel komen.

sociaal domein verdringt andere noodzakelijke uitgaven

Uit interviews met gemeentelijke deskundigen komt naar voren dat veel gemeenten moeite hebben de oplopende kosten in het sociaal domein te beheersen. Bij sommige gemeenten is de problematiek meer urgent door een relatief slechte uitgangspositie, onder andere als gevolg van verliezen op grondexploitaties en tekorten op andere geldstromen zoals de BUIG. De uitgaven in het sociaal domein leggen een groot beslag op de begrotingsruimte, waardoor uitgaven op andere taakgebieden vaak in de knel komen (sociaal domein als ‘koekoeksjong’ in de begroting). Deze verdringing uit zich vooral in het fysieke domein, in de vorm van uitgestelde of afgeschaalde investeringen en ‘administratieve ingrepen’ om ruimte in de begroting te creëren, zoals het verlengen van afschrijvingstermijnen.

grote verschillen tussen gemeenten in uitgangspositie, historie en politiek

Gemeentelijke keuzes om de exploitatie sluitend te krijgen, worden in belangrijke mate bepaald door hun uitgangspositie (veel/weinig vermogen), het verleden (voortdurende bezuinigingen of pas sinds kort financiële druk) en de lokale politieke context. Dit maakt dat de situatie tussen gemeenten sterk uiteenloopt. Over de hele linie laten de cijfers echter zien dat de financiële positie van gemeenten verslechtert en dat dit in steeds meer gemeenten aan de orde is.

verdere verslechtering situatie na rekening 2019

Belangrijke notie bij de geschetste bevindingen is dat de cijfermatige onderbouwing tot en met 2019 is gebaseerd op rekeningcijfers. Voor recentere jaren waren ten tijde van het onderzoek voornamelijk begrotingscijfers beschikbaar. De ervaring leert dat beelden uit begrotingen niet altijd gerealiseerd worden. Met de huidige coronacrisis zal dit ook nu zeker het geval zijn.

Wel duiden recentere cijfers over OZB-tarieven erop dat de financiële positie van gemeenten sinds 2019 duidelijk is verslechterd. Op basis van de meerjarenbegrotingen lijkt deze ontwikkeling zich de komende jaren voort te zetten. Dit wordt bevestigd in gesprekken met de steekproefgemeenten.

financiële druk gaat gepaard met versobering en sluipende uitholling van het voorzieningenniveau

Als gevolg van de verslechterde financiële positie neemt de druk op het voorzieningenniveau toe, maar gemeenten hebben nog niet massaal voorzieningen daadwerkelijk opgeheven. Doorgevoerde maatregelen om de exploitatie sluitend te krijgen, hebben er in de meeste gevallen toe geleid dat het voorzieningenniveau is versoberd. Het gaat dan om maatregelen als het verlagen van onderhoudsniveaus, het besparen op subsidies en vooral het bezuinigen op de eigen organisatie en overhead. Tevens laten veel gemeenten hun burgers en bedrijven steeds meer betalen voor aangeboden voorzieningen, onder andere door belastingen en heffingen te verhogen.

Verder leiden diverse maatregelen uit de afgelopen jaren tot een geleidelijke uitholling van het voorzieningenniveau. Dit speelt vooral in het fysieke domein waar het investeringsvolume al enige jaren duidelijk achterblijft bij de meerjarige trend. Daarbij komt dat op dit domein in het verleden substantiële stille lasten zijn ontstaan, waardoor in gemeentelijke exploitaties onvoldoende middelen zijn opgenomen om *bestaande* voorzieningen in stand te houden. De komende jaren zal dit geleidelijk manifest worden. Dit zet extra druk op het op peil houden van het huidige voorzieningenniveau binnen de steeds meer knellende kaders voor de gemeentelijke exploitaties.

weinig structurele middelen beschikbaar voor landelijke ambities klimaat, energietransitie en woningbouw

Doordat gemeenten alle zeilen moeten bijzetten om het voorzieningenniveau zoveel mogelijk in stand te houden, biedt de begroting onvoldoende ruimte om de beoogde bijdrage te leveren aan landelijke opgaven voor klimaatadaptatie, energietransitie en woningbouw.

Uit onderzoek blijkt dat met deze landelijke opgaven substantiële budgetten zijn gemoeid, waarbij ook van gemeenten een forse bijdrage wordt verwacht. Gemeenten kunnen vaak alleen in beperkte mate en/of incidenteel eigen middelen vrijmaken voor een bijdrage aan deze nieuwe opgaven.

Daarnaast wordt verwacht dat de invoering van de Omgevingswet de komende jaren forse implementatiekosten meebrengt en voornamelijk zal leiden tot per saldo structurele extra kosten.

4 Perspectieven voor een landelijke monitor

Dit hoofdstuk beschrijft de verkenningen voor een landelijke monitor van de financiële positie en het voorzieningenniveau van gemeenten. In paragraaf 4.1 verkennen we de indicatoren aan de hand waarvan de financiële positie adequaat kan worden geduid en in de tijd gevolgd. Eerder is gebleken dat een betrouwbare duiding van de kwaliteit van het voorzieningenniveau complex is. Tegen deze achtergrond geven we in paragraaf 4.2 een aanzet voor een mogelijke *benadering* van het voorzieningenniveau. Paragraaf 4.3 brengt de indicatoren voor de financiële positie en het voorzieningenniveau samen in een eerste aanzet voor een integrale landelijke monitor. We illustreren de werking van deze monitor aan de hand van de uitkomsten voor alle Nederlandse gemeenten in de afgelopen jaren.

4.1 Financiële positie: selectie van kernindicatoren

hoe kan de financiële positie van gemeenten worden gemeten?

Om de financiële positie van gemeenten te meten, zijn diverse indicatoren en monitors beschikbaar. Deze worden met name gebruikt voor:

- a. financieel toezicht op gemeenten door provincie en rijk: het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) bevat bijvoorbeeld voorschriften voor –inzicht in– het weerstandsvermogen en de risico's.

Indicatoren en kengetallen financieel toezicht BBV

1. netto schuldquote (incl. correctie voor verstrekte leningen)
2. belastingcapaciteit
3. grondexploitatie
4. solvabiliteit
5. structurele exploitatieruimte

- b. onderlinge vergelijking van gemeenten: zowel waarstaatjegemeente als de houdbaarheidstest van de VNG reiken diverse instrumenten aan voor het monitoren en benchmarken van de gemeenten.

VNG houdbaarheidstest

De VNG heeft een houdbaarheidstest ontwikkeld met een groot aantal kengetallen:

1. kortgeldratio (rentegevoeligheid op korte termijn)
2. (effectieve) netto schuldquote (druk van schuldverplichtingen op de exploitatie) in combinatie met hoge oplopende schulden door exploitatietekorten of investeringen
3. (meerjarig) exploitatieresultaat
4. afhankelijkheidsratio (mate van afhankelijkheid van overdrachten van het Rijk: gemeentefonds en specifieke uitkeringen)
5. onbenutte belastingcapaciteit OZB (ruimte voor verhoging van eigen belastinginkomsten tot een redelijk OZB tarief). Dit redelijk tarief bedraagt 120% van het gewogen gemiddelde OZB-tarief (grens van saneringssteun op basis van artikel 12 Fvw)
6. netto investeringsquote
7. solvabiliteitsratio (schuldbelasting van bezittingen)
8. netto lasten per inwoner in relatie tot structuurkenmerken van de gemeente
9. houdbaarheidsquote (benodigde structurele ombuigingen bij slechtweerscenario)

In combinatie met signaalwaarden leiden deze indicatoren tot een score tussen 1 en 10 op de financiële conditie index (FCI).

kernset indicatoren volstaat

Naast de genoemde gebruiksdoelen vindt ook jaarlijks monitoring van de ontwikkeling in de gemeentelijke exploitatie plaats door de gemeentefondsbeheerders. Deze zogenoemde POR-scan betreft een globale toets of de verdeling van de algemene uitkering voor uiteenlopende typen gemeenten nog voldoende aansluit bij hun netto lastenpatroon. Ons onderzoek beoogt een aanzet te geven voor een monitor die in het verlengde ligt van deze POR-scan. De monitor dient een landelijk inzicht te geven in hoe de bredere financiële positie van (groepen) gemeenten zich ontwikkelt en welke invloed dat heeft op het voorzieningenniveau. Voor dit doel is geen brede set indicatoren nodig die een compleet beeld geven van alle facetten van de financiële positie. Om goed op hoofdlijnen te kunnen monitoren, is het juist wenselijk om het aantal indicatoren beperkt te houden tot een kernset. Daarom hebben we voor de steekproefgemeenten getoetst welke bestaande indicatoren voldoende uitdrukking geven aan hun relatieve financiële positie.

praktijkverhalen leveren input voor kernset

In de interviews met gemeentelijke deskundigen is ook besproken welke indicatoren de grootste zeggingskracht hebben om financiële positie en voorzieningenniveau meetbaar te maken. Dit heeft een aantal herkenbare indicatoren opgeleverd die in voldoende mate de financiële positie weerspiegelen. Samen met de operationalisering van het voorzieningenniveau in de volgende paragraaf hebben we deze ‘minimale set’ gebruikt om te toetsen in hoeverre de cijfers aansluiten bij de verhalen.

In dit verband merken we op dat veel indicatoren uit bestaande instrumenten deels overlappen. Indicatoren als solvabiliteit, schuldquote, netto schuldquote en effectieve schuldquote geven allemaal een indicatie van de invloed van de vermogenspositie op de gemeentelijke exploitatie. Voor de meeste gemeenten geeft de score op elk van deze indicatoren dan ook een vergelijkbaar signaal. In dit onderzoek is daarom gekozen voor de meest omvattende, globale indicator voor de vermogenspositie van gemeenten (solvabiliteit).

financiële positie: OZB-tarief woningen en solvabiliteit

De financiële positie van gemeenten wordt in belangrijke mate bepaald door de moeite die het kost om binnen de begroting dekking te vinden voor alle uitgaven. Wanneer binnen de bestaande kaders geen ruimte meer gevonden kan worden, resteren grofweg twee mogelijkheden om de begroting sluitend te krijgen:

1. aantrekken van vreemd vermogen en/of interen op het eigen vermogen (reserves). Beide aspecten komen tot uiting in de *solvabiliteitsratio* (verhouding eigen/vreemd vermogen);
2. extra inkomsten ophalen bij burgers en bedrijven, waarbij de drempel voor lastenverhoging bij burgers als het hoogste wordt ervaren. Daarmee vormt het *OZB-tarief voor woningen* een geschikte indicator voor financiële druk.

Op basis van de kwalitatieve informatie uit de interviews hebben we de steekproefgemeenten getypeerd naar hun financiële positie en verdeeld in 3 groepen, zoals hieronder weergegeven. Per groep is in beeld gebracht hoe zij gemiddeld scoren op de genoemde twee indicatoren voor de financiële positie: de solvabiliteit en het OZB-tarief voor woningen.

Steekproefgemeenten met:	Gemiddelde solvabiliteit	Gemiddeld OZB-tarief woningen
Slechte financiële positie	21%	16%
Gemiddelde financiële positie	34%	14%
Goede financiële positie	42%	8%

Bij een sterkere financiële positie is de solvabiliteit hoger en zijn de OZB-tarieven lager. Anders gezegd, gemeenten met een goede financiële positie beschikken over meer mogelijkheden om hun exploitatie sluitend te krijgen/houden. Het kwalitatieve beeld sluit aan bij de cijfers (voor OZB en solvabiliteit).

signaalwaarde indicatoren: aantal gemeenten dat scoort op diverse indicatoren financiële positie

Bestaande instrumenten om de financiële positie van gemeenten te duiden en te monitoren, zijn gebaseerd op vergelijkbare indicatoren. Vaak zijn de indicatoren net iets anders afgebakend en gedefinieerd.

Op basis van de solvabiliteit en het gemiddelde OZB-tarief kan een eerste typering worden gemaakt naar financiële positie:

A. gemeenten met een relatief *slechte* financiële positie:

- relatief lage solvabiliteit (onder de signaalwaarde van 20% uit de VNG houdbaarheidstest);
- relatief hoog OZB-tarief woningen (boven de signaalwaarde voor artikel-12 toegang, 120% van het landelijke gemiddelde)

B. gemeenten met een relatief *goede* financiële positie:

- hoger dan feitelijk gemiddelde solvabiliteit
- lager dan feitelijk gemiddeld OZB-tarief woningen

Om de signaalwaarde van verschillende indicatoren scherp te krijgen, hebben we bovenstaande typering gemaakt op basis van 'extreme' scores: zeer lage solvabiliteit en zeer hoog OZB-tarief versus bovengemiddelde solvabiliteit en benedengemiddeld OZB-tarief. Een substantiële groep gemeenten met meer 'gemiddelde' solvabiliteit en OZB-tarieven blijft hier dus buiten beschouwing. Vervolgens is verkend hoe deze 'extreme' gemeenten scoren op andere indicatoren die in bestaande monitors worden gebruikt om de financiële positie van gemeenten te duiden. Voor de overzichtelijkheid hebben we ons beperkt tot de indicatoren (meerjarig) exploitatiesaldo³⁰, effectieve netto schuldquote³¹ en financiële conditie index (FCI)³² uit de VNG houdbaarheidstest waarin een groot aantal andere indicatoren is opgenomen (zie voorgaand kader).

A. gemeenten met relatief slechte financiële positie

In onderstaande tabel zijn alle gemeenten met een relatief slechte financiële positie (A) gescoord op de verschillende indicatoren (stand 2019).

Gemeenten met relatief slechte financiële positie: aantal gemeenten dat scoort op verschillende indicatoren

indicatoren	(1)	(2)	(3)
	OZB tarief hoog	solvabiliteit laag	OZB hoog en solvabiliteit laag
<i>totaal aantal gemeenten</i>	102	70	30
<i>waarvan exploitatietekort 2019</i>	55	44	17
<i>waarvan exploitatietekort 2017-2019</i>	54	45	18
<i>waarvan effectieve netto schuld hoog</i>	8	20	8
<i>waarvan financiële conditie index slecht</i>	18	20	11
<i>waarvan OZB tarief laag</i>	-	18	-
<i>waarvan solvabiliteit hoog</i>	32	-	-
<i>waarvan exploitatieoverschot 2019</i>	43	25	13
<i>waarvan exploitatieoverschot 2017-2019</i>	48	25	12
<i>waarvan effectieve netto schuld laag</i>	62	16	8
<i>waarvan financiële conditie index goed</i>	12	3	0

³⁰ Gemeenten met een tekort hebben een negatief saldo op de Iv3-taakvelden mutaties reserves en resultaat rekening in de rekening 2019. Bij gemeenten met een overschot is dit saldo positief. Bij het meerjarig saldo zijn de saldi uit de rekeningen 2017-2019 gesommeerd. Hierdoor kan bij gemeenten met forse tekorten in 2 jaren en een klein overschot in 1 jaar toch sprake zijn van een (per saldo) meerjarig tekort.

³¹ Dit is de verhouding tussen de schuldverplichtingen en de baten voor mutaties reserves, waarbij rekening is gehouden met uitgeleende gelden en voorraden onderhanden werk (bouwgrondexploitaties). Hiervoor hanteert de VNG houdbaarheidstest een signaalwaarde van 90%.

³² Daarbij is een bovengemiddelde FCI als hoog aangemerkt en een FCI <5,5 als laag.

Leeswijzer: in de tabel is te zien dat 102 gemeenten in 2019 een relatief hoog OZB-tarief hadden (kolom 1) en er in 70 gemeenten sprake was van een lage solvabiliteit (kolom2). Deels is er sprake van overlap tussen de gemeenten uit kolom 1 en 2. Deze overlap komt tot uiting in kolom 3 waar is te zien dat in 30 gemeenten sprake was van een combinatie van hoge OZB en lage solvabiliteit. In deze gemeenten duiden we de financiële positie als slecht.

In het grijs gearceerde deel van kolom 3 is te zien dat deze gemeenten vaak ook scoren op één van de andere indicatoren die duiden op een slechte financiële positie. Ruim de helft van deze gemeenten had een exploitatietekort in 2019 of in de periode 2017-2019. Slechts een beperkt deel van deze gemeenten had een hoge schuldquote en bij 11 gemeenten was sprake van een relatief slechte financiële conditie.

In het onderste deel van de tabel is te zien dat bij ruim één derde van de gemeenten met een slechte financiële positie sprake was van een exploitatieoverschot in 2019 of in de periode 2017-2019. Dit aantal is bijna even groot als het aantal gemeenten met een exploitatietekort. Dit betekent dat de indicator (meerjarig) exploitatiesaldo niet onderscheidend is binnen de groep gemeenten met een hoge OZB en lage solvabiliteit. De financiële conditie is wel onderscheidend: bij geen van de gemeenten met een hoge OZB en lage solvabiliteit is sprake van een goede financiële conditie.

B. gemeenten met een relatief goede financiële positie

In onderstaande tabel zijn alle gemeenten met een relatief goede financiële positie (A) gescoord op de verschillende indicatoren (stand 2019).

Gemeenten met relatief goede financiële positie: aantal gemeenten dat scoort op verschillende indicatoren

<i>indicatoren</i>	<i>OZB tarief laag</i>	<i>solvabiliteit hoog</i>	<i>OZB laag en solvabiliteit hoog</i>
<i>totaal aantal gemeenten</i>	138	149	69
<i>waarvan exploitatieoverschot 2019</i>	50	57	28
<i>waarvan exploitatieoverschot 2017-2019</i>	53	71	32
<i>waarvan effectieve netto schuld laag</i>	93	131	61
<i>waarvan financiële conditie index goed</i>	23	27	15
<i>waarvan OZB tarief hoog</i>	-	32	-
<i>waarvan solvabiliteit laag</i>	18	-	-
<i>waarvan exploitatietekort 2019</i>	86	87	41
<i>waarvan exploitatietekort 2017-2019</i>	85	78	37
<i>waarvan effectieve netto schuld hoog</i>	11	2	1
<i>waarvan financiële conditie index slecht</i>	11	4	1

Leeswijzer: in de tabel is te zien dat 138 gemeenten in 2019 een relatief laag (benedengemiddeld) OZB tarief hanteerden (kolom 1) en er in 149 sprake was van een hoge (bovengemiddelde) solvabiliteit (kolom 2). In kolom 3 is te zien dat in 69 gemeenten sprake was van een combinatie van lage OZB en hoge solvabiliteit. In deze gemeenten duiden we de financiële positie als goed.

In het grijs gearceerde deel is te zien dat deze gemeenten vaak ook scoren op andere indicatoren die duiden op een goede financiële positie: iets minder dan de helft van deze gemeenten had een exploitatieoverschot en bijna alle gemeenten hadden een lage schuldquote. Bij 15 gemeenten is er sprake van een goede financiële conditie-score.

In het onderste deel van de tabel is te zien dat in een groot deel van deze gemeenten juist sprake is van een exploitatietekort. Dit aantal is nog groter dan het aantal gemeenten met een exploitatieoverschot. Ook hier

is de indicator exploitatiesaldo niet onderscheidend. Dit geldt wel voor de schuldquote en de financiële conditie-score.

conclusie: solvabiliteit en OZB-tarief woningen hebben samen een belangrijke signaalwaarde

Voor het monitoren van de financiële positie van gemeenten op hoofdlijnen en in relatie tot het voorzieningenniveau volstaan volgens ons een beperkt aantal indicatoren. Het gaat dan met name om de solvabiliteitsratio en het OZB-tarief woningen. Andere indicatoren hebben weinig toegevoegde waarde of geven onduidelijke signalen bij het duiden van de financiële positie in het kader van landelijke monitoring. Zo komt de gemeentelijke schuldpositie ook tot uiting in de solvabiliteit en geven exploitatieresultaten vaak een sterk wisselend beeld in de tijd. Daarbij laat een groot deel van de gemeenten met een (meerjarig) exploitatietekort op andere indicatoren uitkomsten zien die juist getuigen van een relatief goede financiële positie.

4.2 Voorzieningenniveau: eerste benadering via feitelijke netto lasten

eenduidig meting voorzieningenniveau is complex

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat het voorzieningenniveau lastig op eenduidige wijze is te meten. Zo is niet altijd helder hoe ‘kwaliteit’ moet worden gedefinieerd en hoe dit tegen kwantiteit moet worden afgewogen (zijn meer voorzieningen met een gemiddeld lagere kwaliteit te indiceren als hoger of juist lager voorzieningenniveau?). Dit dilemma van een weging van kwantiteit tegen kwaliteit is bevestigd tijdens de interviews met deskundigen uit de steekproefgemeenten. Vooralsnog is er geen bruikbare operationalisatie voorhanden voor een eenduidige meting van het voorzieningenniveau.

feitelijke netto lasten bieden eerste benadering van voorzieningenniveau

Grosso modo is men het er wel over eens dat hoge netto lasten duiden op een hoog voorzieningenniveau en lage netto lasten op een laag voorzieningenniveau. Vertaald naar een monitor betekent dit dat feitelijke netto lasten als een *eerste benadering van het voorzieningenniveau* kunnen worden gebruikt. Wel geldt een aantal aandachtspunten waarmee rekening moet worden gehouden bij verdere uitwerking van een monitor:

- een deel van de feitelijke netto lasten heeft betrekking op *uitvoeringskosten*. Voor zover hier verschillen in efficiëntie van de uitvoering een rol spelen, zouden deze in een monitor van het voorzieningenniveau bij voorkeur dienen te worden geïsoleerd;
- in het voorgaande hoofdstuk is aangetoond dat gemeenten bij financiële druk kosten ‘vooruitschuiven’. Hierdoor ontstaan *stille lasten* die per definitie niet in de feitelijke netto lasten tot uiting komen, maar wel van invloed zijn op het (toekomstige) voorzieningenniveau. Daarom zouden deze stille lasten een plek dienen te krijgen in een monitor van het voorzieningenniveau;
- tot slot kan worden geverifieerd of (nader te ontwikkelen) *kengetallen* voor hoeveelheid en kwaliteit van voorzieningen iets kunnen toevoegen aan een adequate duiding van het voorzieningenniveau dat is afgeleid van de feitelijke netto lasten.

in monitor onderscheiden naar volume en verdeling

De landelijke monitor moet handvatten bieden voor het gesprek tussen rijk en gemeenten over zowel de toereikendheid van de totale beschikbare middelen (het volume) als de verdeling hiervan over (typen) gemeenten. Daarom is het van belang om twee dimensies te onderscheiden:

- de ontwikkeling van het *volume*: in hoeverre neemt het totale voorzieningenniveau (in alle gemeenten samen) in de tijd toe of af. Hiervoor moet een referentiepunt in de tijd wordt bepaald: wat is een geschikt basisjaar om de ontwikkelingen tegen af te zetten? Hierbij zou kunnen worden gedacht aan 2010.

Op dat moment waren de effecten van de financiële crisis nog niet zichtbaar in de cijfers en ook is dit het jaar waarop het gemeentefonds bij de laatste herijking is afgestemd.³³

Vervolgens dient bij de ontwikkelingen in de tijd rekening te worden gehouden met tussentijdse mutaties in het gemeentelijke takenpakket en de middelen die hiervoor via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld. Belangrijke aandachtspunten in dat verband zijn de efficiëntiekorting bij de decentralisaties sociaal domein, de opschalingskorting en de tussentijdse uitname van middelen voor onderwijshuisvesting. Overwogen kan worden om voor dergelijke expliciete budgetkortingen te corrigeren, zodat deze het beeld van ontwikkeling van het voorzieningenniveau niet verstoren;

- de ontwikkeling van de *verdeling*: hoe is het feitelijke voorzieningenniveau over gemeenten verdeeld? Wanneer dit wordt afgeleid van de feitelijke netto lasten van gemeenten dient rekening te worden gehouden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken tussen gemeenten. Door deze structuurverschillen kost een vergelijkbaar voorzieningenniveau in de ene gemeente namelijk meer dan in de andere. Hiervoor kan aansluiting worden gezocht bij de structuurkenmerken die ten grondslag liggen aan de verdeling van het gemeentefonds. In de volgende paragraaf wordt deze dimensie van de monitor nader uitgewerkt.

4.3 Illustratie werking monitor financiële positie en voorzieningenniveau

financiële positie: ontwikkeling solvabiliteit en OZB tarief woningen

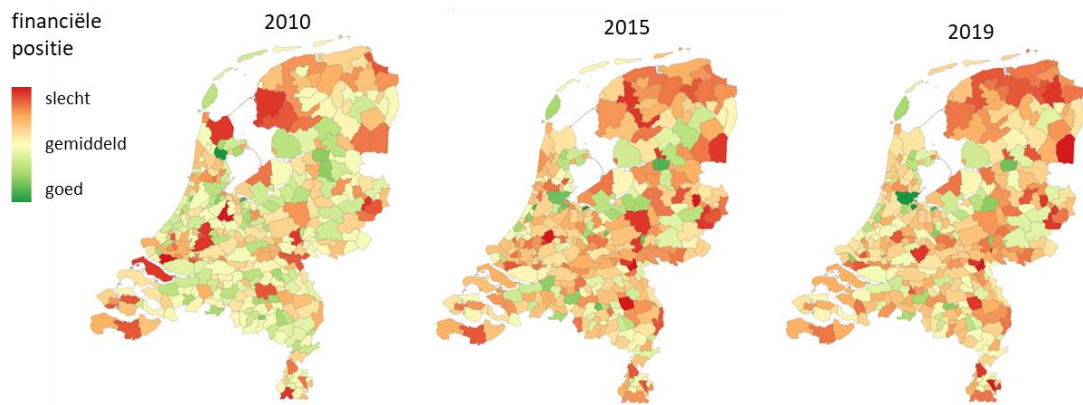
In onderstaande diagrammen zijn de solvabiliteit en het OZB-tarief woningen per gemeente tegen elkaar afgezet in de jaren 2010, 2015 en 2019.



In de diagrammen is te zien dat sinds 2010 de OZB tarieven tussen gemeenten meer uiteen zijn gaan lopen (de puntenwolk wordt breder). Daarnaast is te zien dat het aantal gemeenten met een lagere solvabiliteit toeneemt (meer punten in het onderste deel van de puntenwolk). Beide ontwikkelingen leiden ertoe dat de puntenwolk in de tijd een beweging naar rechtsonder laat zien: er komen steeds meer gemeenten waar een lagere solvabiliteit gepaard gaat met een hoog OZB-tarief voor woningen.

Deze ontwikkelingen zijn samengebracht in onderstaande kaartjes. Een benedengemiddelde solvabiliteit en een bovengemiddeld OZB tarief duiden op een relatief slechte financiële positie en vice versa. Daarbij is aan beide elementen eenzelfde geweging gegeven.

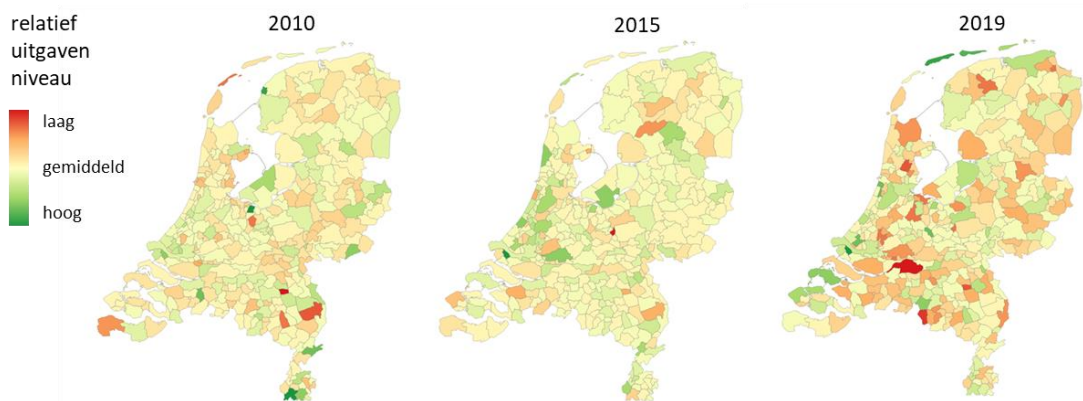
³³ Daarbij zijn alle feitelijke netto lasten van gemeenten op dat moment gehonoreerd in het gemeentefonds, met uitzondering van de hogere netto lasten voor cultuur die bepaalde gemeenten destijds uit hun relatief hoge eigen middelen bekostigden.



In de kaartjes is te zien dat in deze periode de financiële positie van steeds meer gemeenten is verslechterd: het aantal groene gemeenten neemt af en het aantal (donker)rode gemeenten neemt toe.

eerste benadering voorzieningenniveau: ontwikkeling relatief uitgavenniveau

Wanneer de feitelijke netto lasten van gemeenten op een rij worden gezet in de jaren 2010, 2015 en 2019 is per jaar te bepalen welke gemeenten in het betreffende jaar relatief veel of weinig uitgeven, gegeven hun kostenbepalende structuurkenmerken. De resultaten zijn gepresenteerd in onderstaande kaartjes. Gemeenten met een relatief hoog uitgavenniveau zijn groen gekleurd en gemeenten met een relatief laag uitgavenniveau zijn rood.



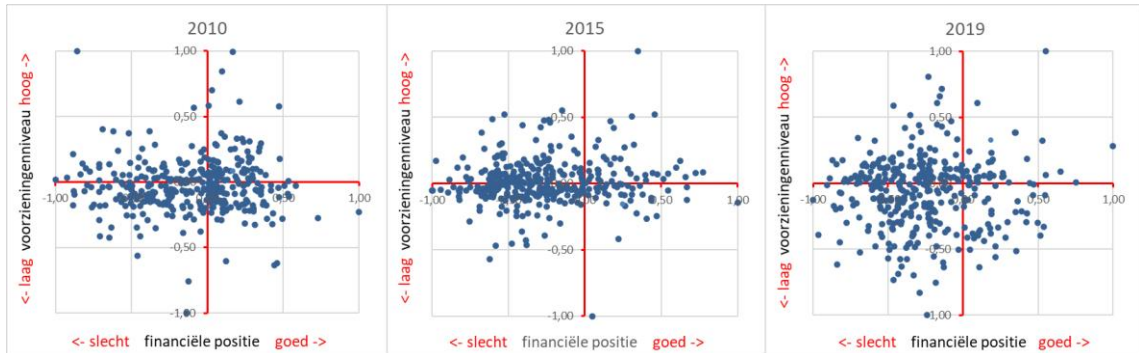
In de kaartjes is te zien dat vooral in 2019 de verschillen tussen gemeenten groter zijn geworden, waarbij vooral het aantal (donker)rode gemeenten is toegenomen. Dit zijn gemeenten met een relatief laag uitgavenniveau, bijvoorbeeld als gevolg van forse bezuinigingen.

De uitgavenniveaus hangen samen met de beschikbaarheid van eigen middelen: gemeenten die kunnen beschikken over veel eigen middelen, in aanvulling op de uitkering uit het gemeentefonds, kunnen zich een relatief hoog uitgavenniveau permitteren. Dit is te zien in de kaartjes: met name gemeenten aan de kust en gemeenten met grote bedrijvencomplexen zijn in 2019 nog groen gekleurd. Deze gemeenten beschikken over relatief veel eigen middelen (uit OZB en toeristenbelasting).

illustratie werking monitor: combinatie financiële positie en voorzieningenniveau

In een landelijke monitor moeten de ontwikkelingen van de financiële positie en het voorzieningenniveau worden samengebracht tot één overzichtelijk instrument dat tijdig eenduidige signalen geeft. Hiervoor is aangegeven dat met name het element ‘voorzieningenniveau’ in een monitor nadere uitwerking behoeft.

Om toch een illustratie te kunnen geven van de werking van zo'n landelijke monitor, is een eerste aanzet gedaan voor een monitor waarin de score van gemeenten op belangrijke indicatoren voor hun financiële positie zijn samengebracht met hun relatieve uitgavniveau als eerste indicatie voor het voorzieningenniveau. In onderstaande diagrammen zijn alle gemeenten voor de jaren 2010, 2015 en 2019 gescoord op financiële positie en voorzieningenniveau: van relatief goede positie c.q. hoog voorzieningenniveau (+1) tot relatief slechte positie c.q. laag voorzieningenniveau (-1).



In de diagrammen is te zien dat in de genoemde periode het aantal gemeenten met een relatief slechte financiële positie duidelijk toeneemt: meer gemeenten schuiven naar de *linkerkant* van de diagrammen. Ook het aantal gemeenten met een relatief laag voorzieningenniveau neemt toe: meer gemeenten schuiven naar de *onderkant* van de diagrammen. Per saldo leiden deze ontwikkelingen tot een verschuiving van de puntenwolk naar *linksonder*: in deze periode komen er steeds meer gemeenten waar een verslechterde financiële positie samengaat met een relatief laag voorzieningenniveau.

aanbevelingen voor nadere uitwerking landelijke monitor

In het voorgaande is het voorzieningenniveau afgeleid van het relatieve uitgavniveau van gemeenten. In de nadere uitwerking van een landelijke monitor zal deze benadering verder verfijnd moeten worden. Daarbij verdient het aanbeveling om ook de volgende elementen een plek te geven in de monitor:

- een indicatie van de ontwikkeling van het **absolute voorzieningenniveau**: is het totaal van de beschikbare middelen toereikend om een adequaat voorzieningenniveau te kunnen realiseren?
- de invloed van verschillen in **uitvoeringskosten** tussen gemeenten: in hoeverre vormen deze een indicatie van verschillen in efficiëntie van de uitvoering;
- de invloed van **stille lasten** op het toekomstige voorzieningenniveau: wat zijn de effecten van het afschalen en uitstellen van investeringen en welke effecten kunnen optreden wanneer bestaande voorzieningen vervangen moeten worden waarvoor nog geen budgetten zijn opgenomen in de huidige exploitatie?

Bijlagen

A Praktijksituaties: verhalen van gemeenten

Deze bijlage bevat een kort verslag van de gesprekken die zijn gevoerd met deskundigen van de steekproefgemeenten. De gemeenten zijn geordend van klein naar groot.

Kleine gemeente A "uiteindelijk zijn de lasten voor de burger fors verhoogd"

periode 2010-2019

De situatie in onze gemeente was in de periode 2010-2019 stabiel. Wel liepen de eigen inkomsten terug. Er zijn weinig mogelijkheden voor grondexploitatie of andere extra's, terwijl het college een hoog voorzieningenniveau nastreeft. Dit hoge voorzieningenniveau komt niet altijd tot uiting in de exploitatielasten omdat we in het verleden versneld hebben afgeschreven. In die tijd zijn ook veel sportvoorzieningen overgedragen aan stichtingen en bedrijven.

Er zijn steeds minder mogelijkheden om investeringen direct uit reserves te bekostigen. In 2019 kwamen daar de tekorten in het sociaal domein bij. Dit heeft geresulteerd in een bezuiniging van 1 à 2 ton. De burger is daarbij buiten schot gebleven.

Er is een ambtelijk samenwerkingsverband aangegaan. Dit heeft een kostendrukkend effect op onze bedrijfsvoering. Ook beleidsonderwerpen worden nu meer in het samenwerkingsverband op elkaar afgestemd.

huidige situatie

Voor 2020 en 2021 lopen de prognoses voor de jeugdzorg op en dit leidt tot tekorten van 'enkele tonnen'. Hiervoor is een beter sturend wijkteam opgericht en ook zullen er aanvullende maatregelen moeten komen, maar de exacte invulling is nog duidelijk.

In 2020 is de OZB na jaren van lage lastendruk fors verhoogd (20%) en dit geldt ook voor de tarieven van de afvalstoffenheffing (20%) en rioolheffing (12,5%). De bodemproblematiek leidt tot hogere kosten. De tarieven zijn nu wel kostendekkend.

toekomst

Voor de nabije toekomst staan forse investeringen op de rol (kades en asfalt, overdekt zwembad, masterplan, dorps-huis). We beschikken over weinig eigen middelen, waardoor de schuldquote zal toenemen (tot 113% in 2024). Het weerstandsvermogen is kritiek.

Toekomstige opgaven (klimaat en Omgevingswet) zijn begroot vanuit een 'afwachtende houding'. We hopen mee te kunnen liften op initiatieven in de regio. Het vernieuwen van basisscholen is recent afgesloten en daar zijn geen stille lasten meer.

Vanaf 2025 wordt een structureel tekort verwacht. Daar moet een taakstellende bezuiniging voor komen.

Kleine gemeente B "extra risico door Buig-tekort"

periode 2010-2019

We hadden een vrij ruime reservepositie. Niet vanuit energie-aandelen, maar opgebouwd met sparen. Het voorzieningenniveau is op peil gebleven de afgelopen jaren. We hebben ook geïnvesteerd, veelal door aan reserves te onttrekken. Zo is het zwembad gerenoveerd met reserveonttrekkingen.

Bezuinigen is een doorlopend proces (circa 6 rondes). Zo is bezuinigd op onderhoud wegen (kwaliteitsniveau openbare ruimte), onderhoud sportvelden en de gemeentelijke organisatie. Op de organisatie is zelfs flink bespaard. Ook hebben we er voor gekozen om subsidies niet te indexereren.

Groen doen we gezamenlijk met buurgemeenten. Wij zetten Wsw in voor groenvoorziening en betalen die rekening vanuit groen.

Jeugd en Wmo zijn de programma's met financiële problemen. De andere programma's zijn financieel beheersbaar.

huidige situatie

De kapitaallasten zijn laag. Dit is deels te verklaren uit geen of lage rentebetalingen (eigen kapitaal). Daarnaast is een deel van de scholen afgeschreven. Dus ook daar hebben we lage kapitaallasten.

De voorziening onderhoud wegen is in orde maar de rehabilitatie lijkt onvoldoende. Daar krijgen we in de toekomst mee te maken. Met de ozb is tot 2019 niks gedaan. Vanaf 2019 zijn er stijgingen doorgevoerd.

We lopen nu tegen nieuwe overschrijdingen in het sociaal domein aan. We zoeken vooral gemeentebreed naar oplossingen, niet alleen bij het sociaal domein. De voorzieningen binnen het sociaal domein zijn nog niet versoberd.

Een luis in de pels is de BUIG. In het verleden ging dat goed. Maar sinds het nieuwe verdeelmodel leggen we er elk jaar geld bij.

De financiële positie van de gemeenschappelijke regeling is flink onder druk komen te staan. De afdracht is omhoog gegaan en de verwachtingen voor de toekomst zijn onzeker.

toekomst

Voor de toekomst geldt dat investeringen voor het klimaat minimaal zijn. Daar hebben wij momenteel geen ruimte voor, anders dan hetgeen vanuit het Rijk direct beschikbaar wordt gemaakt. Wel worden er de komende periode nieuwe scholen gebouwd. Dan zullen de kapitaallasten stijgen.

Kleine gemeente C "van huis uit zuinig, ambities zijn afgeschaald"

periode 2010-2019

Ons college is altijd kritisch op uitgaven. Dat zit in de genen (politieke kleur). Hierdoor is in het verleden weinig extra bezuinigd. Daar kwam 5 jaar geleden verandering in. Toen is er flink bezuinigd, vooral onderhoud wegen/groen en organisatie. Het college is ook altijd streng op de eigen formatie.

Wij liepen niet voorop in de transformatie van het sociaal domein. Bij ons is Wmo relatief hoog en jeugd relatief laag.

huidige situatie

Omdat we altijd goed op de balans van inkomsten en uitgaven hebben gelet, valt de financiële druk anno 2019/2020 mee. Wel zien we een toenemende druk in de begroting 2021 en 2022. Daar spelen verschillende achtergronden: toenemende kosten voor afval, in het sociaal domein stijgen de personeelskosten (cao) en is er een hoger ambitieniveau voor wegen. Dit laatste leidt tot toenemende kapitaallasten. Een extra complicatie vormt het feit dat we de pensioenrechten voor wethouders moeten bijstellen. Door de lage rente vallen deze tegen. Dit kost een kleine gemeente relatief veel geld (vorig jaar meer dan een half miljoen).

Op dit moment is ons ozb-tarief laag. Daartegenover staat een relatief hoge woz-waarde. Dit zien we in de lijstjes van waarstaatjegemeente.

Onze vermogenspositie verslechtert van 20% naar 11% in 2021. In verleden zijn investeringen uit reserves bekostigd. Wat ook meespeelt is dat we voor groot onderhoud voorzieningen aanleggen. Dat drukt op de balans.

toekomst

We zien wel mogelijkheden om onze begroting sluitend te krijgen. De omvang van het tekort in het sociaal domein is niet 'schokkend'. Wel zit er een structureel element in en kijken we hoe we de kosten kunnen beteugelen. Dit doen we met name door afspraken te maken met aanbieders over de duurdere vormen van zorg. Het investeringsprogramma hebben we voor circa 25% afgeschaald. Dat werd te duur. Op dit moment staan er geen extra bezuinigingen gepland. Ambities van het college blijven intact. Wel worden de plannen veel meer uitgesmeerd. Geen lager voorzieningenniveau: zo blijven bijvoorbeeld alle sportlocaties bestaan. Aan de klimaatambities geven we alleen uit wat we van het Rijk krijgen.

Het ozb-tarief en afval- en rioolheffing worden verhoogd.

We verwachten hogere kapitaallasten. In de toekomst dienen daardoor moeilijke beslissingen te worden genomen. Het is de vraag of alle voorzieningen kunnen blijven bestaan. Wel rekenen we voorzichtig op baten van grondexploitaties maar dit laat onverlet dat we moeten gaan sparen voor de toekomst om de vermogenspositie weer op het gewenste niveau te krijgen.

Kleine gemeente D “nog ruimte door grondexploitatie”

periode 2010-2019

In 2014 heeft er een kerntakendiscussie gespeeld waarbij 1,5 mln. euro is bezuinigd. Toen zijn diverse maatregelen genomen: toerekenen van de btw aan reiniging, het verlengen van de afschrijvingstermijn onderwijshuisvesting van 40 naar 60 jaar en het korten van subsidies. Er zat destijds ook nog 'lucht' in de begroting die we eruit hebben gehaald. Men vond het belangrijk om niet de ozb te verhogen of om reserves aan te spreken. Dat is gelukt.

De afgelopen jaren zijn de kosten in het sociaal domein gestegen. Hier staat een sterke grondpositie van de gemeente tegenover waardoor het weerstandsvermogen nog goed is. Ook voor lopende grondexploitaties (zowel bedrijventerreinen als woningbouw) zijn ruime voorzieningen gevormd die bij positieve resultaten vrijvallen ten gunste van de exploitatie.

huidige situatie

De oplopende kosten in het sociaal domein hebben geleid tot een taakstelling van circa een half miljoen euro. De maatregelen zijn vooral gericht op preventie en niet op het versoberen van voorzieningen. Ook worden er mogelijk besparingen gerealiseerd rond de inkoop van jeugdtrajecten (vanuit de regio). Maar het blijft voor ons soms lastig om grip te houden en maatregelen door te voeren.

Het extra toegekende volume vanuit de jeugd is bij ons structureel begroot. Daarnaast worden er bezuinigingen doorgevoerd buiten het sociaal domein, maar dit gaat met de 'kaasschaafmethode'. De kwaliteit van de openbare ruimte is op orde: wegenonderhoud en groen hebben goede kwaliteit. Wel hebben we scherpe keuzes in het mobiliteitsplan gemaakt. We kunnen uiteindelijk niet alles doen.

Op het fysieke domein worden momenteel nog (vervangings)investeringen gedaan en is er geen achterstallig onderhoud. Kapitaallasten zijn redelijk op peil; stille lasten alleen voor het stadhuis en een deel van de onderwijshuisvesting. Ook loopt er een nieuwbouwtraject van scholen waarbij de VNG-kostennormen ruim worden overschreden.

toekomst

De klimaatopgave wordt vooral in regionaal verband aangevlogen. Wij nemen een afwachtende houding aan. De financiële impact (ook vanuit RES) is nog niet in beeld. De gevolgen van de Omgevingswet zijn beter in beeld. Hoewel er nog veel onduidelijk is over de leges). Daarnaast wordt een extra kostenpost voor afvalverbranding voorzien. Die moeten we helaas doorrekenen aan de burger.

Binnen het sociaal domein lopen in het kader van de transformatie discussies over begeleiding (inkopen of meer zelf doen). We rekenen erop dat het datawarehouse dat sinds een halfjaar operationeel is ons de informatie geeft om flexibel en op tijd bij te sturen.

Kleine gemeente E “unieke situatie door aanbieders jeugdzorg”

periode 2010-2019

Tussen 2012-2016 is er voor circa 10 mln. bezuinigd over de gehele begroting. Vanaf 2017 doemen er tekorten op in het sociaal domein, mede door het woonplaatsbeginsel voor de jeugdzorg. Ook neemt het aantal cliënten toe met soms hele zware gevallen. Naast jeugdzorg zijn ook de kosten in de Wmo hoog door dure cliënten vanuit jeugd (o.a. voor begeleiding).

Lange tijd is er niet gemorrelt aan de ozb, maar met ingang van 2019 is deze fors verhoogd (+20%), ook ingegeven door het wegvallen precariobelasting.

huidige situatie

In de begroting 2021-2024 is een taakstelling op het sociaal domein ingeboekt van circa 2 mln. We willen dit realiseren door meer nadruk te leggen op vroegsignalering om zo goedkopere zorg aan te bieden.

Er zijn stille lasten voor onderwijsgebouwen en een nieuwe sporthal. Slechts een deel staat in de begroting. Recent is wel fors geïnvesteerd in verduurzaming van vastgoed. Voor vervanging onderwijsgebouwen en sporthallen zijn geen

middelen meer beschikbaar. De bouwkosten liggen nu fors hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden.

De gemeente verkeert momenteel in een bestuurscrisis en dat brengt ook incidentele kosten mee.

toekomst

We zitten voor 2024 nog met een structureel tekort van meer dan 1 miljoen euro. Daar worden nu ombuigingen voor uitgewerkt (2 miljoen euro). Hier zitten ook rigoureuze maatregelen bij, zoals sluiting van het zwembad en geen nieuwe fietspaden aanleggen. Er zit wel een aarzeling bij de raad of nu het juiste moment is om voorzieningen te schrappen in plaats van de economie te stimuleren.

De ambities op het gebied van duurzaamheid, maar ook voor het voorzieningenniveau zijn hoog. We zijn een toeristische gemeente met veel fietspaden. Er staan nog investeringen gepland in een nieuw sport- en cultureel centrum en een centrumplan. Dit hoge ambitieniveau wordt nu wel tegen het licht gehouden.

Wij hebben de bedrijfsvoeringstaken ondergebracht in een samenwerkingsverband. Vanaf 2025 gaat onze bijdrage structureel met 1 miljoen euro omlaag. Gevolgen van de Omgevingswet en de klimaatopgave zijn op basis van de huidige kennis in de begroting opgenomen.

Voor de toekomst voorzien we problemen bij het genereren van eigen middelen. Zo zijn er weinig mogelijkheden meer tot grondexploitaties en verwachten we minder dividend uit aandelen; de aandelen zijn verkocht.

Middelgrote gemeente F “de grens is bereikt”

periode 2010-2019

Wij hebben al een lange periode van bezuinigingen achter de rug. Het gaat om circa 15 mln. euro. De huidige problematiek kent zijn oorsprong in het sociaal domein: oplopende tekorten op Jeugd en Wmo (dure en lange trajecten, geen grip op de instroom), Buig (weinig werkgelegenheid) en Wsw (weinig uitstroom). Deze financiële problematiek in onze gemeente hangt sterk samen met de zwakke sociale structuur. De incidentele middelen voor jeugd zijn toen het kon gelijk structureel ingeboekt.

Het voorzieningenniveau is redelijk op peil gebleven. Het is politiek niet haalbaar gebleken om te snijden in sport en cultuur. Het sluiten van een zwembad is politiek geen optie.

huidige situatie

We zoeken naar besparingen bijvoorbeeld ontmanteling Wsw-bedrijf, efficiencykorting op theater, besparing op Jeugdzorg en verhogen toeristenbelasting. Maar de gemeenteraad heeft besloten niet verder te willen bezuinigen waardoor de gemeente onder preventief toezicht is geplaatst (verwacht tekort in 2024 circa 4,5 miljoen, voor 2021 ruim 7 miljoen euro). De grens is bereikt.

Er zijn taskforces voor Wmo en Jeugd ingesteld. De maatregelen die daar uit komen leveren kleine besparingen op, maar zijn vooral “gerommel in de marge”.

Investeringen in infrastructuur werden bekostigd uit de reserve stedelijke vernieuwing. De dotatie aan deze reserve is al verlaagd en wordt in de begroting 2021 helemaal geschrapt. Dit levert op termijn een extra probleem op als bepaalde infra moet worden vervangen. Voorlopig is het budget voldoende om het huidige onderhoudsniveau te kunnen handhaven. Wel is tussentijds de beeldkwaliteit afgeschaald.

toekomst

Voor de opgaven van het Rijk zijn er middelen beschikbaar vanuit de RegioDeal en provinciale subsidies. Daarnaast zijn er nog reserves beschikbaar voor stedelijke vernieuwing (centrumplannen) en voor duurzaamheid. Voor verdere landelijke ontwikkelingen is er niet veel mogelijk als die rekenen op cofinanciering van de gemeente. De Omgevingswet is structureel nog niet in beeld; alleen implementatiekosten opgenomen in de begroting.

Middelgrote gemeente G “hopelijk wordt 80% van de investeringen opgepakt”

periode 2010-2019

In 2011-2012 heeft er een bezuinigingsronde plaatsgevonden van 2,5 à 3 mln. euro. Er is destijds bezuinigd op subsidies, huur gebruikers sportfaciliteiten, waaronder een zwembad afgestoten. En natuurlijk is er gesneden in de personeelslasten.

Wij hebben hoge Woz-waarden voor bedrijven. Het is een bewuste keuze van het college om de tarieven bij inwoners laag te houden en bij bedrijven hoog. Van ozb-opbrengsten komt driekwart bij bedrijven vandaan. We doen voor bedrijven dan ook het een en ander: op veiligheid, wegen en leefbaarheid.

huidige situatie

Wij zijn bezig met een inhaalslag op het fysieke domein. Door transport is de druk op de wegen groot. Er wordt nu een nieuw wegenbeheersplan opgesteld waarbij de exploitatielasten per 2024 zullen stijgen met 1,5 mln. euro. Dit is wel al in de begroting opgenomen. Dit geldt niet voor een verwachte stijging van de lasten voor het onderhoud van bruggen en damwanden.

In de begroting 2021 is een taakstelling opgenomen van 2,4 mln euro waar voor 1,7 nog ombuigingen moeten worden gezocht. Dit wordt vooral gezocht in het sociaal domein (transformatie) door aan de voorkant meer aanwezig te zijn en afspraken te maken met huisartsen. In het verleden was er minder noodzaak om deze transformatie in te zetten, mede vanwege de aanwezigheid van de reserve sociaal domein en solidariteitsafspraken in de regio. Het voorzieningenniveau in onze kernen is vrij hoog. Dat is historisch gegroeid. In de begroting lopen daar discussies over (zwembaden, sportfaciliteiten). Tot slot zijn er stille lasten zo is het stadshuis voortijdig afgeschreven.

toekomst

Noodzakelijke wensen op het gebied van wegen zijn niet allemaal te realiseren. We hopen dat 80% wordt opgepakt. De exacte invulling van het kwaliteitsniveau moet nog worden ingevuld.

De komende jaren staan er veranderingen in de bedrijfsvoering op stapel. Taken zijn naar de regio overgebracht (belastingssamenwerking, ICT, sociale zaken).

Extra ambtelijke capaciteit voor klimaatopgave is slechts ten dele gehonoreerd. De politieke ambitie blijft wel hoog. Er zijn echter geen reserves voor gevormd, hetzelfde geldt voor warmtetransitieplannen. Van de Omgevingswet wordt een financieel nadelig resultaat verwacht, maar behalve de implementatiekosten is hiermee in de MJB nog geen rekening gehouden.

Middelgrote gemeente H “politiek lastig om te snijden in het sociaal domein”

periode 2010-2019

We hebben een structureel tekort op participatie. In onze gemeente is er een ‘harde kern’ die moeilijk aan het werk komt. Daarnaast is er nauwelijks aanbod van relevante arbeid.

In het sociaal domein lopen we achter de feiten aan. We zijn nu Wmo-indicaties aan het herindiceren omdat deze in het verleden (te) royaal waren toegekend. Door de sociale identiteit en kwetsbaarheid van de bevolking is het politiek lastig om op sociale voorzieningen te bezuinigen. Nu is er wel ingezet op regionale inkoop en zijn er overal praktijkondersteuners. In wegen, water en onderhoud blijft het toch makkelijker om te snijden. Daar is nu een groot deel van het uitbestede werk weggesaneerd.

Verder schrijven we ‘technisch’ af. Dit betekent de afschrijvingstermijnen verlengen. Om de begroting sluitend te houden is de ozb verhoogd.

huidige situatie

De omvang van de stille lasten is lastig in te schatten. Wat, wanneer en hoeveel nodig is, zal de toekomst moeten uitwijzen. Er is geen geld om vervangingsinvesteringen te doen. Het is voor gekomen dat we een door droogte verzakte weg met een hek hebben afgezet. Desalniettemin voldoen wij nog (ruim) aan CROW normen. We gaan nu circa 6 miljoen euro bezuinigen. De ozb-tarieven zijn hoog maar de opbrengsten vallen tegen door de lage woz-waarde. Ozb-inkomsten van bedrijven nemen ook af door het sluiten van een – voor onze regio – belangrijke bedrijfsvestiging.

toekomst

Het huidige investeringsprogramma zou tot 2 à 3 mln extra afschrijvingslasten leiden. Dat is niet haalbaar. Daarnaast vraagt het voortgezet onderwijs om vervangende nieuwbouw. Die investering zit nog niet eens in het programma. We investeren alleen als er direct dekking is (tarieven).

Men wil in de toekomst verder gaan bezuinigen op de bedrijfsvoering. Dit gaat samen met een kentering in personeelsbestand: nieuw voor oud.

Het realiseren van bezuinigen op de Jeugd blijft lastig. Bezuinigen worden zo laat mogelijk gepland. In de hoop dat er betere tijden komen. Plannen om voorzieningen te sluiten (zoals een zwembad) stuiten op verzet. Dan wordt tegenstand gemobiliseerd en met een volle raadszaal is men toch eerder geneigd overstag te gaan.

We komen niet aan de klimaatopgave toe. Alleen directe subsidie, zoals gasvrij wonen.

Middelgrote gemeente | "discussie in raad over verhoging afschrijvingstermijn wegen naar meer dan 100 jaar"

periode 2010-2019

Sinds 2017 kampen we met tekorten in het sociaal domein (cumulatief t/m 2020 ongeveer 20 mln.). Er zijn enkele (jeugd)instellingen binnen de gemeente waarvoor we slechts gedeeltelijk worden gecompenseerd. We hebben daarnaast vooral last van lange en duurdere trajecten. Bij de Buig zijn er tekorten, mede vanwege de aanwezigheid van het AZC. Het eigen vermogen is de afgelopen jaren meer dan gehalveerd. De provincie wijst ons ook op de slechte schuldpositie.

In het fysieke domein is minder uitgegeven dan wenselijk. Er is een ombuigingsprogramma ingezet van ruim 5 mln. euro. We stellen investeringen steeds uit. Het onderhoudsniveau is teruggeschoefd naar het laagste kwaliteitsniveau C. Op gebied van recreatie heeft er de afgelopen jaren een verschraling plaatsgevonden waarbij subsidies aan instellingen en sport zijn verlaagd.

huidige situatie

De ozb is flink gestegen in 2020 (+14,5%). Over de afgelopen 5 jaar zitten 25% boven inflatiecorrectie. De woonlasten zijn in vergelijking met andere gemeenten (zie Coelo) hoog. Verdere verhoging is politiek niet haalbaar.

In het sociaal domein zetten we in op praktijkondersteuners en regionale samenwerking. Maar we zien nog geen verschuiving naar minder maatwerk. Voordelen die waren ingeboekt vanwege ombuigingen konden niet worden gerealiseerd vanwege corona.

In het fysieke domein moet er nu echt geld bij om achterstallig onderhoud weg te werken. Ook denken we aan rigoureuze maatregelen zoals een afschrijvingstermijn voor wegen van meer dan 100 jaar.

toekomst

Op dit moment wordt gewerkt aan een pakket van maatregelen waarover bij de voorjaarsnota in 2021 een besluit wordt genomen. Voorzieningen op het sociaal domein worden zoveel mogelijk intact gehouden. Als de inkomsten nog meer afnemen is dit ook niet meer haalbaar en zijn meer onorthodoxe maatregelen nodig. Verder worden verdere versoberingen op recreatie en de eigen organisatie verwacht.

Ambities voor de Omgevingswet zijn afgeschaald om de MJB sluitend te krijgen. Structureel worden de inkomensmogelijkheden beperkt. Bij de herijking van het gemeentefonds verwachten we een substantieel nadeel (circa 100 euro per inwoner), maar dit is nog niet ingeboekt in de begroting. Ook onze ambities voor de klimaatopgave zijn aangepast door de financiële druk. In de MJB zijn wel investeringen voor onderwijshuisvesting opgenomen.

Middelgrote gemeente J “verwachte groei biedt kansen”

periode 2010-2019

In 2010-2016 zijn er eerst forse bezuinigingen doorgevoerd, o.a. op personeel en in het onderhoud van de openbare ruimte. Vanaf 2017 is een ander organisatie-model ingevoerd. Met de inkomsten uit grondexploitaties is bewust de keuze gemaakt het voorzieningenniveau op peil te houden. Recent is de nadruk steeds meer komen te liggen op faciliterend grondbeleid. Schuldbestand is vrij hoog door afwaarderingen in het verleden van eigendommen waarbij de gemeente 100% eigenaar was.

huidige situatie

De druk op het sociaal domein neemt verder toe. We worden geconfronteerd met meer en langere trajecten. Er wordt gewerkt aan een maatregelenpakket waarbij het voorzieningenniveau niet naar beneden mag worden bijgesteld. Wachtlijsten zijn uit den boze. In 2020 was sprake van een structureel tekort van 5 mln. euro waarvoor de ozb is verhoogd. Het is niet de bedoeling om opnieuw de ozb te verhogen bij de nieuwe maatregelen.

De druk op het sociaal domein kan vooralsnog goed worden opgevangen door positieve resultaten uit grondexploitatie. Op dit moment worden onderhoudsplannen in de openbare ruimte geactualiseerd. Voor groen wordt er nu geld vrijgemaakt om achterstanden in te lopen.

Er is weliswaar een ambtelijk samenwerkingsverband maar er worden relatief veel taken in eigen beheer uitgevoerd (belastingen, afval). Hierdoor zijn de uitvoeringskosten nog relatief hoog.

toekomst

Voor de komende tijd staan er grote investeringen op de agenda: een parkeergarage en milieustraat. Verwacht wordt dat er over enkele jaren vervangingsinvesteringen aankomen voor onderwijshuisvesting.

De ambitie op het terrein van duurzaamheid is hoog. Er loopt een proeftuin voor een gasvrije woonwijk met rijks subsidie van 7 mln. euro. Ook de verwachte groei (tot 2040) leidt tot kansen op dit gebied in combinatie met stadsverwarming bij nieuwbouw. Al is hier wel sprake van een onrendabele top die nog niet is gedekt. Voor de komende jaren zijn nog veel nieuwe woningen gepland.

Middelgrote gemeente K “investeringen waren mogelijk door externe middelen”

periode 2010-2019

We hadden de afgelopen jaren grote tekorten. De algemene reserve was tot een dieptepunt gedaald. Het weerstandsvermogen was zelfs negatief. Samen met de provincie is een herstelplan opgesteld. Maar halverwege de looptijd van het plan werden we weer geconfronteerd met substantiële tegenvallers. Vervolgens zijn we zero base gaan begroten en is er nu een reële en sluitende begroting. Of we nu tegen een stootje kunnen moet nog blijken. Er is gesneden in de organisatie. De slagkracht is daardoor niet groot meer.

huidige situatie

We hebben veel geïnvesteerd in het sociaal domein. Daar plukken we nu een beetje de vruchten van. Ook is er veel geïnvesteerd in de fysieke omgeving. Daar hebben we ook geld vanuit externe bronnen voor geworven. De financiële mogelijkheden vanuit de gemeente zijn en blijven beperkt. Daarom zijn we ook met wooncorporaties in gesprek om 'extra' inzet te leveren.

toekomst

Er is weinig geld voor ambities. We proberen nu via lobby-trajecten extra middelen te werven.

Middelgrote gemeente L “de reserve positie verslechtert steeds verder”

periode 2010-2019

In de voorgaande periode is het niet nodig geweest om bezuinigingen in te boeken. Investerings konden veelal direct worden afgedekt uit reserves (raadhuis, cultuurgebouwen) en bestuurlijk wordt een hoog ambitieniveau aangehouden (groenonderhoud op hoog niveau, hoogwaardig stadshart). Ook is een forse slag gemaakt op het gebied van ICT en voeren we veel activiteiten zelf uit (groenvoorziening, afval inzameling). De oplopende kosten in het sociaal domein zijn gedekt vanuit inkomsten grondexploitaties en reserves (die komen uit de tijd van de ENECO-gelden).

huidige situatie

De reservepositie is snel achteruit gegaan. Investerings moeten nu ook worden geactiveerd. Hierdoor verdwijnt structureel ruimte in de exploitatie. Daarnaast moeten investeringen worden gedaan in onderwijshuisvesting VO, nemen de kosten voor jeugdhulp fors toe (ruim 50% in periode 2018-2021) en nemen ook de beheerslasten toe. De inkomsten vanuit grex zijn ook niet meer vanzelfsprekend door inbreidingslocaties (transformatie van industrieterreinen naar woonwijk) die eerder kostenverhogend werken. De kosten voor afval nemen toe en zijn niet volledig doorberekend aan burgers.

Inmiddels is er gestart met een begrotingsdoorlichting van de hele begroting. De extra middelen voor jeugd zijn structureel ingeboekt. Zodra die niet worden verstrekt zijn bezuinigingen onontkoombaar.

toekomst

Voor de nabije toekomst zijn er infrastructurele aanpassingen voorzien waarbij in de MJB nog geen rekening is gehouden. Verder:

- klimaatopgave: wel een voorziening duurzaamheid gevormd vanuit ENECO-gelden. Structurele verplichtingen worden nog niet aangegaan;
- Omgevingswet: invoering geregeld. Structureel beeld blijft koffiedik kijken;
- investeringen die in het verleden ineens zijn afgeschreven, vooral OHV met hogere eisen (technisch en ventilatie).

Er wordt rekening gehouden met het verhogen van de ozb.

Grote gemeente M “stille lasten zitten overal en zijn nog niet allemaal in beeld”

periode 2010-2019

In de afgelopen 10 jaar is circa 100 mln. bezuinigd waarvan 25 mln. euro vanaf 2018. Het gaat met name om maatregelen ter verbetering van de efficiency, soms ook raken ze het voorzieningenniveau (tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten, onderhoud groen en wegen, sluiten gemeentewinkels, minder dienstverlening, sport en cultuur). Van oudsher is het eigen vermogen beperkt. Door verkoop van aandelen verbeterde dit, maar investeringen in 50 jaar oude woonwijken, parkeergarage, een tunnel en toeristische trekpleisters is het eigen vermogen weer fors verslechterd. De afgelopen jaren hebben we ook verlies moeten nemen in deelnemingen in de toeristische sector.

huidige situatie

In de begroting wordt er gespaard om het weerstandsvermogen weer op peil te brengen. Er wordt behoedzaam begroot om de kans op positieve rekeningresultaten te vergroten. We schalen ons ambitieniveau af. Er zijn voorgenomen bezuinigingen ingeboekt van circa 12 mln. Nog niet in de begroting opgenomen is een daling bij jeugd door een daling van het aantal trajecten, maar daar staat een stijging op de Wmo tegenover (verhoging gebiedsbudget).

Uit recente analyses van de uitvoeringslasten is gebleken dat we veel formatie hebben in vergelijking met andere 100.000-plus gemeenten. Er zijn weinig eigen inkomsten, mede vanwege een slechte grondpositie.

toekomst

De stille lasten zitten overal en zijn nog niet allemaal in beeld: onderhoud gebouwen (verduurzaming), wegenonderhoud, kunstwerken, onderwijshuisvesting. Ook is er lange tijd te weinig begroot voor beheer en onderhoud van het centrum. Door de raad wordt er flink druk uitgeoefend om de investeringen naar beneden bij te stellen.

Er zijn nauwelijks middelen beschikbaar voor de energietransitie. Hierdoor kan je niet spreken van ambitie. De Omgevingswet is vooralsnog neutraal in de begroting opgenomen. De slechte schuldbestand is een risico. Als de rente gaat stijgen betekent dat een substantieel bedrag waarvoor geen dekking beschikbaar is.

Grote gemeente N “liever ambities afschalen dan bezuinigen”

periode 2010-2019

In de afgelopen tien jaar zijn er verschillende bezuinigingsrondes geweest. Dit gaat in het totaal om meer dan 130 miljoen. Het college eist dat we binnen het budget blijven. Ook het sociaal domein is daarbij niet ontzien (circa 10 miljoen euro). Eerst stond de gemeente altijd klaar, maar nu minder. Dit zal de burger wel als een verschraling ervaren. Maar we hebben geen bibliotheek of zwembad gesloten. Wel is nieuwbouw van scholen uitgesteld.

huidige situatie

Het college kiest sneller voor intrekken van ambities dan voor harde bezuinigingen.

Er zijn stille lasten. Die zitten vooral in de jaren 70 wijken. Vanaf 2020 t/m 2025 willen we jaarlijks 3 mln extra investeringen. Vanaf 2025 is dat 7 mln. Vanaf 2030 is dat 11 mln.

toekomst

De solvabiliteit zakt komende jaren onder onze eigen ondergrens (20%). In principe moet, als we onder een normwaarde zakken.

De ozb verhogen is hier alleen bespreekbaar als 'het zwembad' (of vergelijkbare voorziening) zou moeten worden gesloten. De komende jaren moet er gesneden worden in het sociaal domein tenzij er meer middelen vanuit de herijking onze kant op komen.

Grote gemeente O “al drie keer de broekriem aangehaald”

periode 2010-2019

Ondanks dat we een groeigemeente zijn, wordt er scherp op uitgaven gelet. De afgelopen periode is er al flink bezuinigd; vooral op de eigen organisatie. Daar kan niet nog een keer een zelfde slag (circa 7 miljoen) worden gemaakt. CROW niveaus zijn bij vorige bezuinigingsronde lager gezet. Subsidies van verbonden partijen zijn toen ook met 20% verlaagd. Dat kan ook niet zomaar weer. We hebben afgelopen jaren al 3 keer de broekriem aangehaald. Daarom is het nu wel lastiger om bezuinigingen te vinden.

huidige situatie

Voorheen werden veel investeringen 'a fonds perdu' gefinancierd. In de nabije toekomst gaan de kapitaallasten weer stijgen. Daarom is een reserve aangemaakt om oplopende kapitaallasten voor groot onderhoud in de openbare ruimte zo gelijkmatig mogelijk op te laten lopen. Bij investeringen wordt het bestaande kwaliteitsniveau gehandhaafd. Ook nu staan er weer bezuinigingen op de jeugdzorg ingeboekt. Dat is best pittig om te realiseren.

toekomst

Omdat er geen geld is, gaan bezuinigingen nu wel het voorzieningenniveau raken (sluiten bibliotheek). Ook bij Jeugd en Wmo moet het voorzieningenniveau naar beneden. Bij ons lukt het niet om dure zorg af te bouwen. Wel zijn er nu inmiddels praktijkondersteuners bij huisartsen. We hopen dat de herijking doorgaat. We verwachten dat de nieuwe verdeling beter aansluit op onze hoge kosten.

In het verleden was de ozb verhogen geen optie. Ondanks weerstand is nu toch ozb op niet-woningen verhoogd.

Er zijn geen middelen begroot voor klimaatakkoord. Er is geen dekking voor de flinke opgaven in het fysieke domein.

Grote gemeente P “**ozb verhogen was altijd ‘onbespreekbaar’, nu moeten we er aan geloven**”

periode 2010-2019

Onze ambities zijn hoog. We willen graag voorop lopen en sociaal zijn. Maar de gemeenteraad kan moeilijk keuzes maken: “en en in plaats van of”. Daarom is het voorzieningenniveau nauwelijks verlaagd. Onze inzet in sport, cultuur en recreatie is en blijft hoog. Tekorten worden soms opgelost met de vrijval van reserves. Meevallers – zoals een vrijval van kapitaallasten – worden niet gereserveerd maar vaak meteen ingevuld. Als er wordt bezuinigd gaat het veelal met de kaasschaaf. Behalve in de eigen organisatie en beheer, daar is wel flink gereorganiseerd. Nu zitten we in een gemeenschappelijke regeling met lagere uitvoeringslasten. Het hanteren van de kaasschaaf leidt tot ‘verloedering’ in de openbare ruimte. Dit is wel een issue in de stad.

huidige situatie

De verdeling van de Buig leidt tot hardnekkige problemen. Sinds de herverdeling zijn we structureel nadeel gemeente met een vangnetregeling. Een nieuwe aanpak is ontwikkeld gericht op gebiedsgericht werken, in wijken, dicht bij werkgevers.

In 2019 was er een sterke groei in het zorg gebruik (aantallen). Dit heeft geleid tot een groot tekort. Met de wijkteams is gekeken hoe kosten bewuster kan worden gewerkt. De wijkteams werden eerst ‘te veel los gelaten’. De huidige maatregelen voor het sociaal domein ondersteunen de ingezette transformatie. Onduidelijk is of we voldoende buffer hebben om schok van corona op te vangen.

toekomst

Stille lasten zitten bij ons in de riolering. In de bloemkoolwijken van de jaren tachtig is riool aangelegd zonder activering. We zijn nu 40 jaar verder, hier krijgen we binnen enkele jaren mee te maken en dat gaat in de tientallen miljoenen lopen. Verder zijn er nog noodzakelijke investeringen gepland voor onderwijshuisvesting. Budgetten voor wegen worden nu gecorrigeerd voor inflatie en volumestijgingen. Dit wordt bekostigd door een zo laag mogelijk onderhoudsniveau. In de vorige crisis hebben we enorm op onze buffers ingeteerd. Het huidige niveau van de reserves in combinatie met corona is een groot risico. Het verhogen (indexeren) van de ozb was altijd ‘onbespreekbaar’. In de volgende periode gaan we er wel naar kijken, het cumulatieve effect van het niet indexeren van de ozb is onderschat. Nu begint het te knellen en zullen keuzes moeten worden gemaakt en de ozb verhogen.

Grote gemeente Q “**de afgelopen jaren zaten we al in zwaar weer**”

periode 2010-2019

In de periode 2011-2014 hebben we flinke bezuinigd (meer dan 50 mln. euro). De oorzaak lag in verslechterde grondpositie en een negatieve algemene reserve. Inmiddels is duidelijk dat we te lang een te grote broek hebben aangehouden (ruim voorzieningenniveau) in combinatie met hoge bestuurlijke ambities.

Het voorzieningenniveau is flink afgeslankt en de ozb structureel verhoogd met meer dan 10%. Naast de kaasschaaf zijn sportsubsidies wegbezuinigd, een zwembad gesloten, wijkcentra gesloten, is bezuinigd op de ambtelijke capaciteit, zijn projecten in de fysieke sfeer stilgezet en hebben indexeringen op materiële uitgaven niet plaatsgevonden.

huidige situatie

De huidige financiële situatie heeft zijn oorsprong in 2017: langere en dure trajecten. We zijn aan de voorkant niet streng genoeg geweest. Daar komen extra uitgaven voor wmo-abonnementstarief dan nog bij. Inmiddels hebben we 15 à 20 mln. moeten bezuinigen, zowel in het sociaal domein als erbuiten. Er is een budgetplafond ingesteld in de jeugdzorg met risico's op wachtlijsten, er is een boeteregeling op het laat indienen van facturen en ook is er bezuinigd op minimeleid. Daarbij is ook de overhead meegenomen. Dit heeft tot gevolg dat de werkdruk is verhoogd. Met deze maatregelen in de begroting voor 2021-2022 structureel sluitend. Er zijn nog stille lasten aanwezig (met name bij sport, zwembad, e.d.). Onderhoud in de openbare ruimte is wel in de MJB opgenomen.

toekomst

Er volgt nog een nieuwe bezuinigingsronde vanaf 2023 (circa 25 miljoen). Vooruitlopend is er een motie ingediend om de gevolgen van bezuinigingen in scenario's uit te werken.

Er zijn middelen opgenomen voor de energie-transitie en de invoering van de Omgevingswet (structurele meerkosten worden nu in beeld gebracht). Kosten voor warmteplannen (1 mln. per wijk) zijn nog niet gedekt. Alleen projecten met een sluitende business-case worden nu goedgekeurd. Verduurzaming vastgoed moet worden terugverdiend met huur en besparing op de energierekening.

Grote gemeente R “de kosten in het sociaal domein stijgen en de inkomsten dalen”

periode 2010-2019

Vooruitlopend op de decentralisatie in het sociaal domein is er bezuinigd en hebben we gespaard om de transformatie te kunnen bekostigen. Tevens is er bezuinigd op de schoon niveaus en het onderhoudsniveau van maatschappelijke vastgoed. Het uitgangspunt was sober en doelmatig. Ook is er flink afgeboekt op grondexploitaties. Op die manier is voorkomen dat we de negatieve grondexploitatie met ons meeslepen. Hiervan hebben we nu voordeel.

huidige situatie

In de domeinen Jeugd en Wmo nemen de kosten nog steeds toe. De vorming van de wijkteams creëert ook vraag bij de burger; aanzuigende werking huishoudelijk hulp. De kosten worden in 2021 nog opgevangen zonder verdere maatregelen (gedekt uit vermogen), maar er wordt richting de voorjaarsnota 2021 wel gewerkt aan maatregelen zodra het Rijk niet met meer middelen over de brug komt.

De lasten voor sport, cultuur en onderwijs stijgen door vervanging van gebouwen, mede ingegeven vanuit de verduurzaming. Hier zitten voor de komende jaren nog stille lasten in opgesloten.

Dekkingsbronnen voor investeringen zijn opgedroogd zodat de ruimte ontoereikend is om voldoende vervangingsinvesteringen te kunnen bekostigen.

De ozb-opbrengsten worden voor het grootste deel door (industriële) bedrijven betaald. Woonlasten voor burgers liggen op gemiddeld niveau. De komende jaren wordt een negatieve ontwikkeling verwacht van de waarde van niet-woningen waardoor er op termijn zal worden gekeken naar de ozb voor woningen. De verdere verevening in het gemeentefonds en het wegvallen van een deel van de precariobelasting drukken de inkomsten. Op dit moment zijn afvalstoffen- en de rioolheffing niet kostendekkend.

toekomst

Voor de toekomst verwachten we een verdere daling van de inkomsten en toenemende kosten op het sociaal domein. Daarnaast nemen de kosten voor verduurzaming sterk toe (voor gemeentelijke panden wordt dit al geschat op 1 miljard euro). Hiervoor zijn slechts gedeeltelijk middelen vanuit bestaande ‘potjes’ beschikbaar.

De Omgevingswet is kostenneutraal ingeboekt, omdat over de structurele kosten er nog geen duidelijk beeld is. Er zijn Rijksmiddelen voor de woningbouwopgave en beperkte reserves voor de klimaatopgave. Maar voor infrastructurele opgaven is er geen dekking.

Ten slotte is nog niet duidelijk of de corona-effecten structureel gaan doorwerken in bijvoorbeeld huurinkomsten of toeristenbelasting.

B Overzicht belangrijkste kengetallen 2010-2019

De figuren in deze rapportage zijn gebaseerd op verschillende kengetallen uit landelijke databronnen. Deze bronnen gebruiken veelal Iv3-gegevens³⁴ en bevatten data voor alle gemeenten, gebaseerd op de definitieve standen voor het betreffende jaar.

In de volgende tabel is een overzicht gegeven van de belangrijkste kengetallen op basis van rekeningcijfers voor de periode 2010-2019. De bedragen in euro's per inwoner in het onderste deel van de tabel zijn gecorrigeerd voor loon- en prijsontwikkelingen ten opzichte van 2020.

³⁴ Iv3 staat voor Informatievoorziening voor derden. Deze informatie wordt beschikbaar gesteld door het CBS en ligt ook ten grondslag aan gegevens uit databronnen als *Waarstaatjegemeente* en *Data financiën decentrale overheden (Findo)*.

Kengetal	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
gemiddeld OZB tarief (per 100 euro waarde)	12%	12%	13%	14%	15%	16%	16%	16%	16%	15%
<i>waarvan tarief woningen</i>	9%	10%	10%	11%	12%	12%	13%	13%	12%	11%
<i>waarvan tarief niet woningen</i>	19%	19%	20%	22%	23%	25%	26%	26%	27%	28%
% gemeenten met OZB tarief >120% gemiddeld	11%	12%	13%	13%	14%	14%	15%	15%	17%	18%
Solvabiliteit	40%	38%	36%	36%	34%	34%	35%	36%	35%	34%
% gemeenten met solvabiliteit <20%	16%	18%	21%	14%	23%	20%	15%	16%	16%	20%
% gemeenten met exploitatietekort	69%	61%	65%	63%	46%	39%	67%	45%	56%	61%
<i>bedragen in euro's per inwoner, alle jaren prijspeil 2020</i>										
totaal netto lasten	1.704	1.625	1.557	1.478	1.524	2.069	2.035	2.109	2.135	2.203
<i>waarvan sociaal domein</i>	571	553	514	482	499	1.110	1.104	1.166	1.177	1.211
<i>waarvan fysiek domein</i>	609	576	556	532	554	499	473	496	495	510
<i>waarvan recreatief domein</i>	324	310	306	293	292	279	274	279	279	283
<i>waarvan bestuur en organisatie</i>	200	186	181	171	179	182	184	169	184	198
totaal uitvoeringslasten	1.028	975	1.044	961	957	977	901	867	882	841
stand reserves	2.187	2.050	1.824	1.707	1.593	1.605	1.585	1.613	1.593	1.562
waarde materiële vaste activa	3.326	3.404	3.497	3.529	3.514	3.642	3.748	3.771	3.773	3.733
uitkering gemeentefonds	1.325	1.293	1.256	1.201	1.232	1.782	1.803	1.748	1.788	1.837
algemene eigen middelen uit OZB	207	212	218	219	225	233	234	234	233	235
algemene eigen middelen overig	24	55	0	67	57	87	30	145	101	86