



Roeien met te korte riemen

Onderzoek naar de financiële positie
en beleidsruimte van gemeenten in
Zuid-Holland

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de provincie Zuid-Holland



Hans van der Werff
Lars Bos

3 maart 2021

Waarom dit onderzoek?

Hans van der Werff
Lars Bos

Vincent Janssen
Bob Kersten

Eva Stolk
Philip van Veller

De sfeer in gemeenteland is gespannen. Steeds meer gemeenten geven aan dat ze financieel in zwaar weer zitten, met grote risico's voor de gemeenschap. En ze moeten roeien met de riemen die ze hebben. Met weinig middelen en met een beperkte eigen beleidsruimte, zo is het gevoel.

Sterk oplopende tekorten

Wat zien de gemeenten als de oorzaak van de penibele financiële situatie van gemeenten? Een aantal factoren speelt daarbij een rol: het beeld dat het sociaal domein overmatig fors op de begroting drukt, dat er groeiende tekorten zijn en dat het Rijk steeds meer uitvoerende taken naar de 'eerste overheid' over hevelt. Tegelijkertijd worden gemeenten gekort (het Rijk ging ervanuit dat gemeenten de overgehevelde taken efficiënter en dus goedkoper konden uitvoeren) en fluctueert de hoogte van de algemene uitkering die gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen. Zo is het beeld.

Als opdrachtgever heeft de provincie Zuid-Holland de volgende hoofdvraag voor het onderzoek meegegeven: wordt nog in voldoende mate voldaan aan het grondwettelijke uitgangspunt van autonomie en open huishouding van gemeenten in Zuid-Holland?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Hoe heeft de financiële ruimte van Zuid-Hollandse gemeenten zich ontwikkeld?
- Hoe heeft de beleidsmatige ruimte van Zuid-Hollandse gemeenten zich ontwikkeld?
- In hoeverre kunnen Zuid-Hollandse gemeenten bijdragen aan de interbestuurlijke opgaven voor de komende jaren?



Coronacrisis versterkt zorgen en onzekerheid

Naast grote zorgen over de huidige financiële positie, zijn er zorgen over de financiële gevolgen van de coronacrisis. Gemeenten zien zich geconfronteerd met aanvullende taken, maatschappelijke problemen en dalende inkomsten en moeten extra maatregelen nemen. Het Rijk en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) hebben afspraken gemaakt om gemeenten financieel te compenseren.

De gemeenten hebben verdeeld over drie coronapakketten in totaal een compensatie gekregen van ruim € 1,5 miljard (Rijksoverheid, december 2020). Ondanks de compensatie en het bevriezen van het gemeentefonds-accres (het bedrag waarmee het beschikbare bedrag van het gemeentefonds jaarlijks wordt aangepast) voor twee jaar, houden gemeenten hun hart vast voor de langetermijneffecten van de coronacrisis.

Donkere wolken boven grote ambities en opgaven

De komende jaren krijgen gemeenten te maken met stevige opgaven op het gebied van klimaat en energie. Daarnaast willen ze aan de slag om hun ambities te realiseren, zoals die zijn vastgelegd in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Die opgaven en ambities staan op gespannen voet met de financiële onzekerheden in de toekomst. Denk aan de herijking van het gemeentefonds, een mogelijk ander belastingstelsel, meer regionale financiering et cetera. Veel gemeenten ervaren deze onzekerheden als 'donkere wolken'.

Gemeenten en provincies komen in actie

Gemeenten zien hun financiële toekomst somber in. Hoe somber bleek wel op donderdag 2 juli 2020. Voorafgaand aan het debat over de gemeentefinanciën dat plaatsvond in de Tweede Kamer voerden gemeentebesturen actie. Zij werden gedreven door het gevoel dat het water hen aan de lippen staat en dat de inwoners straks de dupe worden van de financiële malaise. Ook de provincies lieten van zich horen en trokken aan de bel bij het Rijk. Als toezichthouders nemen zij het signaal van gemeenten ‘dat het zo niet langer gaat,’ heel serieus.

Eind 2020 gaf minister Ollongren in de Kamer aan dat onderzoek wordt gedaan naar de financiële positie van gemeenten om in beeld te brengen of middelen voldoende waren om taken uit te voeren. Het onderzoek naar de tekorten in de jeugdzorg toonde al aan dat de structurele tekorten voor dit specifieke onderwerp aanzienlijk zijn, het structurele tekort voor alle gemeenten in Nederland wordt geschat op een bedrag tussen € 1,6 miljard en € 1,8 miljard per jaar (AEF, 2020a). Het andere onderzoek, naar de financiële positie van gemeenten in Nederland, is naar verwachting binnenkort gereed. Verder beleid omtrent toekenning van aanvullende middelen wordt aan het volgende kabinet overgelaten.

Behoeft aan kwantitatieve onderbouwing

Gemeenten lopen te hoop tegen het Rijk en de provincies steunen ‘hun’ gemeenten. Maar niemand weet precies hoe het zit. Zowel van de kant van de gemeenten als van het Rijk is de problematiek nog niet duidelijk in kaart gebracht en gekwantificeerd. Hoe groot zijn de financiële problemen van de gemeenten nu eigenlijk? De meeste gemeenten presenteren een sluitende meerjarenbegroting, maar ten koste van welke maatschappelijke opgaven en ambities? Wat gaat er verloren? Komt het grondwettelijk uitgangspunt van autonomie en open huishouding van de gemeenten niet in gevaar? Op dit soort vragen is nog geen goed antwoord, zodat het debat blijft hangen in casuïstiek en beeldvorming.

Autonomie versus afhankelijkheid

Gemeenten vormen een autonome bestuurslaag en hebben een ‘open huishouding’. Tegelijkertijd zijn ze afhankelijk van het gemeentefonds en de Rijksoverheid als ‘hogere wetgever’. Is het gerechtvaardigd dat gemeenten worden ‘gedwongen’ taken op een bepaalde manier uit te voeren – zonder afdoende middelen – als het realiseren van hun traditionele taken en ambities en hun vermogen daardoor onder druk komen te staan? In hoeverre zijn gemeenten een autonome bestuurslaag?

Op zoek naar antwoorden

In dit onderzoek gaan we op zoek naar antwoorden op deze vragen, kijkend vanuit een financieel perspectief, met speciale aandacht voor het sociaal domein en de beleidsruimte van gemeenten.



Figuur 1. Dwarsdoorsnedes onderzoek

Samenwerking met deskundigen

Om tot relevante en betrouwbare resultaten en interpretaties te komen, hebben we voor ons onderzoek samengewerkt met een panel van hoogleraren en deskundigen van gemeenten in Zuid-Holland en met een duidingscommissie van twee hoogleraren en een ervaren bestuurder. Het panel heeft gekeken naar definities, formats en de onderzoeksopzet.

Begeleidingscommissie



Dr. Tjerk Budding

Hoofddocent management and Financial Accounting, Vrije Universiteit Amsterdam



Prof. dr. Martijn Groenleer

Hoogleraar Regionaal Recht en Bestuur, Tilburg University



Prof. dr. Barbara Vis

Hoogleraar Politiek en Bestuur, Universiteit Utrecht



Prof. dr. Olaf van Vliet

Bijzonder Hoogleraar Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt in Internationaal Perspectief, Universiteit Leiden

Duidingscommissie



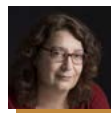
Prof. mr. dr. Henk Addink

Hoogleraar bestuursrecht en goed bestuur (em.), Universiteit Utrecht



Drs. Bas Eenhoorn

Burgemeester gemeente Vlaarding



Prof. dr. Klaartje Peters

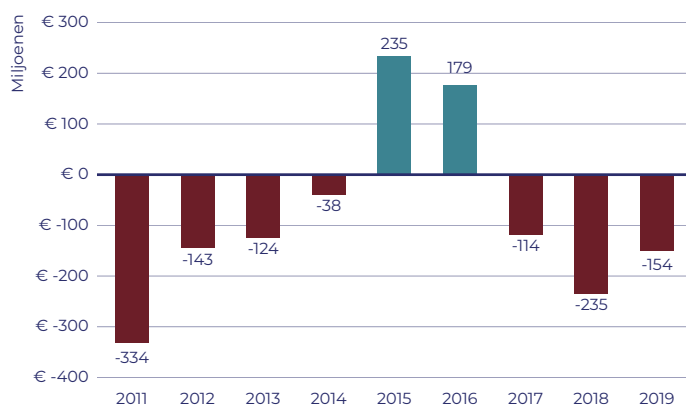
Bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur, Maastricht University

De financiële analyse: afname vermogen, stijging kosten sociaal domein

We starten met een analyse van de financiële situatie van gemeenten in Zuid-Holland over de periode 2011-2019. In deze analyse kijken we specifiek naar de totale exploitatieresultaten en naar de ontwikkeling van de financiële positie. Op verschillende plaatsen in de tekst kunt u 'doorklikken' voor bijvoorbeeld een verdiepende analyse of meer gedetailleerde informatie.

Financiële problemen spelen al langer, maar inhoud verschilt

In figuur 2 is voor de periode 2011-2019 voor ieder jaar het totale saldo van de jaarrekening van gemeenten in Zuid-Holland weergegeven, vóór mutaties reserves en bestemming resultaat.

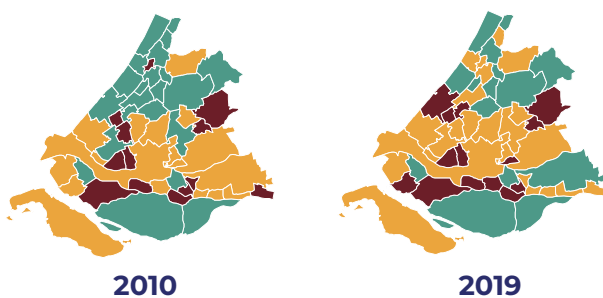


Figuur 2. **Het totale saldo van de jaarrekening van gemeenten in Zuid-Holland.**

Duidelijk is dat de gemeenten in Zuid-Holland van 2011 tot 2015, dus nog voor de decentralisatie van het Sociaal Domein, al aanzienlijke financiële tekorten hadden. In de nasleep van de economische crisis van 2008 zien we financiële problemen ontstaan in het [ruimtelijk domein](#) (figuur 26) en [sociaal domein](#) (1) (figuur 9). In de jaren 2015 en 2016 is er een lichte opleving en laat de jaarrekening positieve cijfers zien. Vanaf 2016 ontstaan opnieuw tekorten en dat is opmerkelijk, gezien de economische hoogconjunctuur. De belangrijkste oorzaak van deze nieuwe financiële tegenvaller zijn de tekorten binnen het [sociaal domein](#) (2) (figuur 10).

Eigen vermogen gemeenten neemt fors af

In de volgende figuur is de solvabiliteitsratio gemeenten in Zuid-Holland in 2010 en 2019 gepresenteerd. De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de gemeente aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen. Wat opvalt, is dat de kaart van Zuid-Holland steeds meer geel en rood kleurt in 2019. Dat betekent dat de solvabiliteitsratio van de betreffende gemeenten in deze periode achteruitging. Van gemiddeld 35,5% in 2010 naar 29,4% in 2019. De daling van het eigen vermogen van gemeenten is de belangrijkste oorzaak van deze achteruitgang.



Figuur 3. Ontwikkeling solvabiliteitsratio gemeenten Zuid-Holland 2010-2019.

Tekorten dekken met eigen vermogen

De solvabiliteitsratio laat zien in hoeverre de gemeente in staat is aan zijn financiële verplichtingen te voldoen (figuur 4).

Het gezamenlijke balanstotaal van de gemeenten is over de periode 2010-2019 relatief stabiel. In 2010 bedroeg het totaal van de activa € 19,4 miljard, tegen € 18,9 miljard in 2019, een daling van ongeveer 2,6%. Het eigen vermogen van de gemeenten is in dezelfde periode een stuk sneller gedaald. In 2010 bedroeg het totale eigen vermogen nog € 6,9 miljard, in 2019 was dit gedaald tot € 5,6 miljard, een daling van 18,9%!

De totale solvabiliteit van alle gemeenten in Zuid-Holland samen, berekend door het eigen vermogen te delen door de totale activa, is in de periode 2010-2019 gedaald van 35,51% in 2010 naar 29,44% in 2019. De daling van de totale solvabiliteit van gemeenten in Zuid-Holland is ruim 17% in de periode 2010-2019.

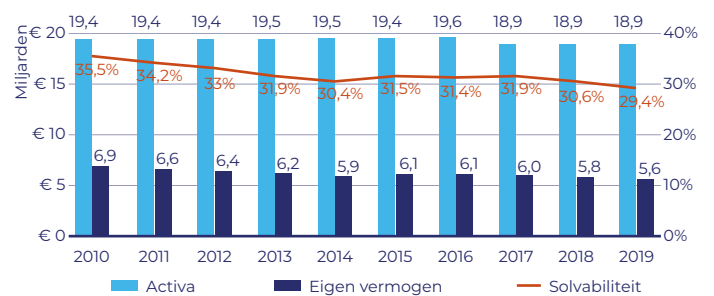
“Wij zijn ieder jaar bezig met nieuwe bezuinigingsrondes op het sociaal domein. Ook dit jaar moeten we weer snijden, is de verwachting. De rek is er hier praktisch wel uit.”

Strateeg gemeente Leiden

“Wij gaan nog één keer een bezuinigingsoperatie doen. Daarbij moeten we keuzes maken die ons dwingen om basisvoorzieningen op te heffen.”

Controller gemeente Krimpenerwaard

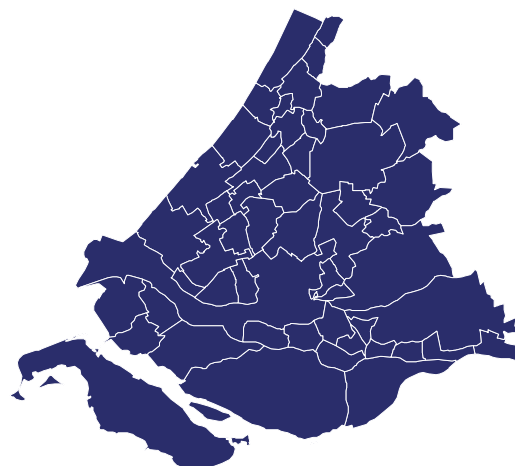
De situatie bij gemeenten is extra zorgelijk, omdat het aantal gemeenten met financiële problemen voorlopig nog niet minder lijkt te worden. Zo blijkt uit onderzoek naar de gemeentelijke begroting 2021 dat maar liefst 79% van de gemeenten een tekort voorziet, tegenover 65% in 2019 (BDO, 2021).



Figuur 4. Ontwikkeling solvabiliteitsratio en eigen vermogen gemeenten Zuid-Holland 2010-2019

Voor meer informatie: zie bijlage 1A, pagina 29

Klik op de onderstaand kaartje van de provincie Zuid-Holland voor verdiepende gegevens per gemeente op het gebied van solvabiliteit (%), beleidsruimte begroting (%), aandeel sociaal domein begroting (%), aandeel GR'en begroting (%) en de verwachte aanvullende apparaatskosten t/m 2030 met betrekking tot de energietransitie.



Figuur 5. Gemeenten in Zuid-Holland.

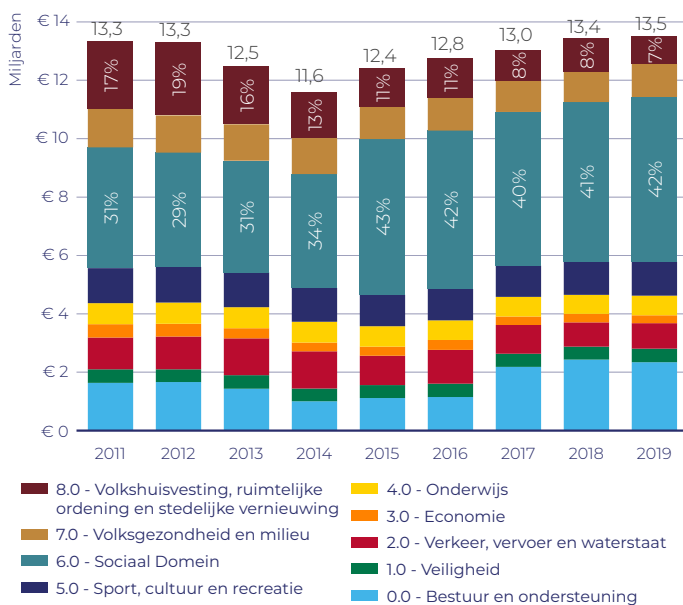
Aantal financiële problemen in sociaal domein neemt toe

Wat zijn nu precies de 'hete hangijzers' in het sociaal domein als het gaat om kosten en beleidsruimte? Om hier goed zicht op te krijgen, hebben we vijf casussen samen gesteld. Gebaseerd op reële situaties. De omgeving en personen zijn fictief. De casussen beschrijven de belangrijkste thema's in het sociaal domein. Aan de hand van deze casussen zijn we in gesprek gegaan met gemeenten (bestuurders en ambtenaren). De vraag was: zijn dit inderdaad de vijf belangrijkste thema's in het sociaal domein en illustreren deze casussen voldoende de knelpunten waar je als gemeente tegenaan loopt? De casussen geven een duidelijk beeld van de situatie in de praktijk en de problemen waar gemeenten en inwoners mee worstelen.

[U vindt de casussen in bijlage 2, vanaf pagina 39](#)

Kosten sociaal domein waren al een grote post in begroting; flinke toename in 2015

In figuur 6 zijn de totale lasten weergegeven in de jaarrekening van de gemeenten in Zuid-Holland, in de periode 2011-2019, verdeeld over de hoofdtaakvelden van het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).

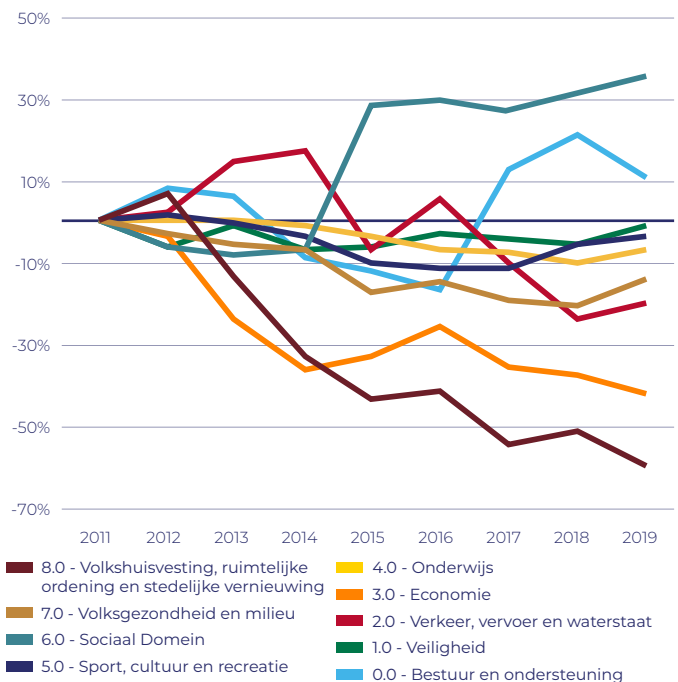


Figuur 6. De totale lasten weergegeven in de jaarrekening van de gemeenten in Zuid-Holland.

Wat opvalt, is dat het sociaal domein qua kosten al vóór de decentralisaties in 2015 veruit de grootste kostenpost was. In 2014 besloeg het sociaal domein met € 3,8 miljard, dus ruim een derde (34%) van de totale lasten. Bij de start van de decentralisaties in 2015 namen de totale lasten voor het sociaal domein toe met zo'n € 1,5 miljard tot € 5,3 miljard. Deze stijging betekent dat de kosten voor het sociaal domein na 1 januari 2015 stegen tot ongeveer 43% van de totale lasten van € 12,4 miljard. In de jaren erna zijn de lasten voor het sociaal domein verder gestegen, naar € 5,6 miljard in 2019. Het sociaal domein is qua aandeel van de jaarrekening echter niet verder toegenomen.

Flinke verschuivingen van posten binnen begroting en jaarrekening

In de onderstaande figuur (7) van de jaarrekening van de gemeenten in Zuid-Holland zien we de ontwikkeling van de kosten van de hoofdtaakvelden, over de periode 2011-2019.



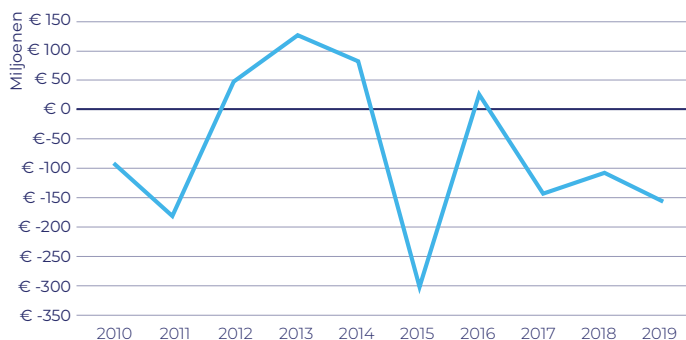
Figuur 7. De ontwikkeling van de kosten van de hoofdtaakvelden.

Ook hier zien we een sterke stijging van de kosten van het sociaal domein (mintgroene lijn). Er is een sterke stijging zichtbaar in 2015, het jaar van de decentralisaties. Na een kleine dip in 2017 stegen de lasten van het sociaal domein veel harder dan andere taakvelden binnen de begroting. Een tegenovergestelde beweging is zichtbaar voor de taakvelden economie (oranje lijn) en volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (paarse lijn). Het taakveld economie wordt vooral beïnvloed door de gemeente Rotterdam.

De sterke kostendaling op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing zien we ook bij de grondexploitaties. Zuid-Hollandse gemeenten hebben in de loop der jaren aanzienlijk minder geïnvesteerd in ruimtelijke ontwikkeling en wonen, ook als gevolg van de vastgoed crisis waarbij gemeenten verliezen hebben moeten nemen en zich daardoor meer risicomijdend zijn gaan opstellen. Tegelijkertijd is de behoefte aan woningbouw op landelijk en provinciaal niveau onverminderd groot. De Rijksoverheid geeft zo nu en dan impulsen aan de woningbouw met cofinanciering (in de vorm van woondeals e.d.) Er is echter steeds minder ruimte in de Zuid-Hollandse begrotingen om de woonopgaven structureel in te vullen. Ons beeld is dat de toenemende financiële druk, vooral vanuit het sociaal domein, investeringen in woningbouw en ruimtelijke ontwikkeling steeds meer in de weg staan.

Financiële problemen vóór 2015 én daarna

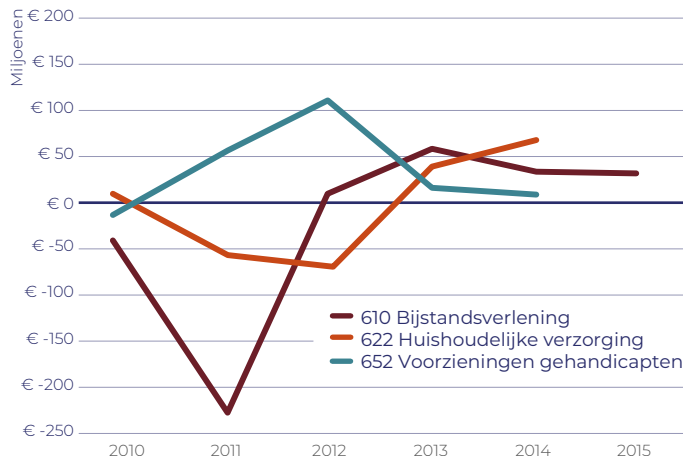
In figuur 8 zien we de uiteindelijke kosten voor het sociaal domein in de jaarrekening van de gemeenten in Zuid-Holland tegenover de begrote kosten.



Figuur 8. De uiteindelijke kosten voor het sociaal domein.

Hieruit blijkt dat de tekorten in het sociaal domein niet nieuw zijn voor de gemeenten. In 2010 en 2011, in de nasleep van de economische crisis, waren er ook al tekorten. In de jaren erna, van 2012 tot 2014, ging het even bergopwaarts en was het resultaat in de jaarrekening positief in vergelijking met de begroting. Maar sinds 2015 kampen de gemeenten, met uitzondering van 2016, met aanzienlijke tekorten. Om deze ontwikkelingen, voor én na de decentralisaties in 2015, goed te kunnen duiden, kijken we naar de functies en taakvelden.

In figuur 9 zien we de verschillen tussen de jaarrekening en de begroting voor de verschillende functies binnen het sociaal domein, in de periode 2010-2015.

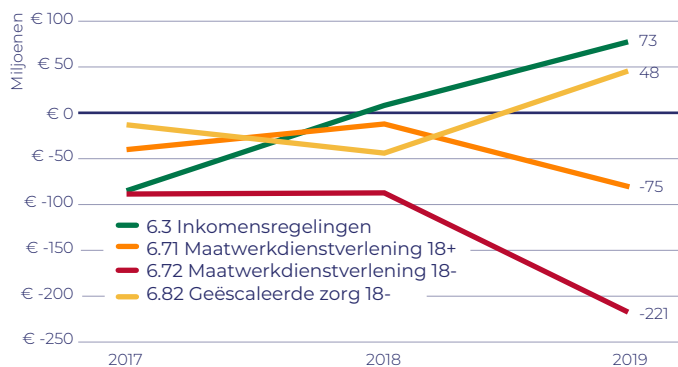


Figuur 9. De verschillen tussen de jaarrekening en de begroting voor de verschillende functies binnen het sociaal domein.

In zowel 2010 als 2011 was het resultaat op de jaarrekening negatief ten opzichte van de begroting. Deze verschillen zijn vooral te wijten aan tekorten op de bijstandsverlening. In 2011 bedroeg het tekort op bijstandsverlening € 217 miljoen. In 2012 pakte de jaarrekening positiever uit en werd voor het sociaal domein een bescheiden overschot gerealiseerd, ondanks het tekort op huishoudelijke hulp van € 65 miljoen. In de jaren 2013 en 2014 was er ook een overschot. Opvallend zijn de overschotten op bijstandsverlening en huishoudelijke hulp. In 2015, het eerste jaar van de decentralisaties, ontstonden er wederom tekorten op het sociaal domein, in totaal ging het om zo'n € 295 miljoen.

Meevallers maskeren tekorten maatwerkdienstverlening

In figuur 10 zijn de verschillen te zien tussen de jaarrekening en de begroting voor de verschillende taakvelden binnen het sociaal domein, in de periode 2016-2019.



Figuur 10. De verschillen tussen de jaarrekening en de begroting voor de verschillende taakvelden binnen het sociaal domein.

De grootste verschillen ontstonden in de periode tussen 2016 en 2019 binnen de taakvelden maatwerkdienstverlening 18- (individuele voorzieningen jeugdhulp) en Wmo. De tekorten op deze taakvelden lopen steeds verder op.

Tegelijkertijd liggen bij een aantal taakvelden binnen het sociaal domein begroting en realisatie erg dicht bij elkaar. In 2019 vallen de kosten voor een aantal taken zelfs lager uit dan begroot. De post inkomensregelingen, waaronder alle inkomens- en bijstandsvoorzieningen vallen, spant de kroon met een positief verschil van € 73 miljoen. Deze meevallers maskeren de aanzienlijke tekorten binnen andere taakvelden van het sociaal domein.

Verschuivingen in resultaten

Vanaf 2017 zien we een verschuiving in de tekorten binnen het sociaal domein. Zo was het tekort op inkomensregelingen in 2017 nog € 79 miljoen, terwijl in 2018 een bescheiden positief resultaat van € 4 miljoen werd geboekt ten opzichte van de begroting. In de jaarrekening voor 2019 liep dit bedrag verder op tot € 73 miljoen. Bij de Wmo ging het juist de andere kant op, met als gevolg een negatief resultaat van € 36 miljoen in 2017, € 15 miljoen in 2018 en € 75 miljoen in 2019. Bij maatwerkdienstverlening 18- (jeugdhulp) waren de verschillen nog groter. De tekorten liepen daar op van € 79 miljoen in 2017, naar € 90 miljoen in 2018 tot € 221 miljoen in 2019.

Voor meer informatie: zie bijlage 1B, vanaf pagina 29

Nieuwe interbestuurlijke opgaven zorgen voor extra financiële druk

De samenleving heeft te maken met grote opgaven en transities die de grenzen van individuele overheden overschrijden, zowel waar het gaat om de problematiek als om het vinden van de oplossing. Overheden werken daarom steeds vaker samen op basis van regionale en/of landelijke afspraken.

Hierna bespreken we de twee voornaamste opgaven die de komende jaren een groeiende inzet zullen vragen van de overheid als geheel en daarmee ook van de gemeenten. Die opgaven zijn: de klimaatverandering en het toekomstbestendig (en betaalbaar) wonen.

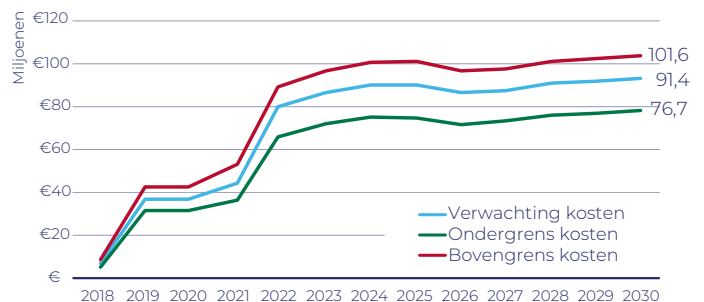
Drie grote opgaven rond klimaatverandering

Eén van de meest uitdagende opgaven in de huidige tijd is de klimaatverandering. Er zijn drie centrale thema's binnen dit onderwerp: 'energietransitie', 'klimaatadaptie' en 'circulaire economie'.

1. Energietransitie

Om de opwarming van de aarde te beteugelen, zijn maatregelen nodig. Daarom hebben Nederlandse overheden en organisaties in 2019 het Klimaatakkoord gesloten: de Nederlandse uitwerking van de internationale klimaatafspraken van Parijs (2015). De Raad voor het Openbaar Bestuur is gevraagd een onderzoek te begeleiden naar de hoogte van de extra uitvoeringslasten die nodig zijn om het Klimaatakkoord uit te voeren. Op basis van dit onderzoek¹ wordt gesteld dat de kosten voor gemeenten in 2024 € 599,6 miljoen zullen bedragen. De totale extra uitvoeringslasten bedragen € 1.589,3 miljoen voor de periode 2022-2024. Let op, het gaat hierbij alleen om de structurele extra apparaatslasten van gemeenten! Programmalasten en investeringen zijn nog niet meegenomen in de genoemde bedragen.

Uitgaande van dit onderzoek hebben wij nauwkeurig kunnen berekenen wat de komende meerkosten zijn voor de Zuid-Hollandse gemeenten, vanaf 2022. Omdat de meeste gemeenten al begonnen zijn, hebben we voor de jaren 2018-2021 een inschatting gemaakt op basis van dezelfde cijfers. Niet elke extra taak is al aan de orde; sommige taken (bijvoorbeeld het uitrollen van wijkuitvoeringsplannen in het kader van de warmtetransitie) worden nog opgestart.



Figuur 11. **Verwachte extra apparaatskosten energietransitie gemeenten Zuid-Holland 2018-2030**

We zien dat de opgetelde extra apparaatskosten (loonkosten en overheadkosten) oplopen van € 31 tot € 42 miljoen in 2019 tot maximaal zo'n € 100 miljoen in de jaren die nog komen.

Let wel: dit zijn alleen de apparaatskosten. Hier komen de operationalisaties van beleid en de investeringen nog bij.

¹ Zie voor de resultaten <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/01/25/advies-van-parijs-naar-praktijk>

2. Klimaatadaptatie

Het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie is een gezamenlijk plan van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om Nederland klimaatbestendig en waterrobuust in te richten.

“Bij ons wordt klimaat heel belangrijk gevonden, maar we hebben geen idee hoeveel kosten de energietransitie nog met zich mee zal brengen.”

Strategie gemeente Leiden

Aan de hand van een taakanalyse en capaciteitsberekening voor diverse categorieën gemeenten (klein, middelgroot, groot) hebben we een indicatie gemaakt voor de apparaatsuitgaven. Voor de gemeenten in Zuid-Holland komen wij uit op een bedrag van € 7,5 miljoen in 2019, € 11,1 miljoen in 2021 en daarna € 5,6 miljoen per jaar. Programmasten en investeringen zijn nog niet meegenomen in de genoemde bedragen. De piek in 2021 houdt verband met de initiële (participatieve) beleidsontwikkeling op dit gebied.

3. Circulaire economie

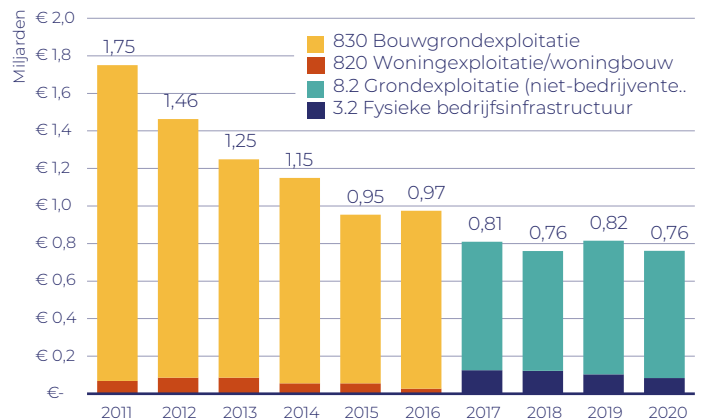
In het ‘Publiek Kader Huishoudelijk Afval’ legden gemeenten en Rijk vast dat in 2020 de hoeveelheid restafval per persoon, per jaar gemiddeld niet meer mag zijn dan 100 kilogram en dat 75% van het huishoudelijk afval moet worden gescheiden. Deze normen vertalen zich in kosten voor de gemeenten die zij (kunnen) doorberekenen in de afvalstoffenheffing aan de inwoners. Deze heffing is met een stijging van 10% in 2021 de sterkst stijgende factor in de lokale lasten (CBS, 2021).

Vergoedingen voor het Interbestuurlijk Programma vanuit het Rijk niet afdoende
Bij het sluiten van het IBP (Interbestuurlijk Programma) werd ervan uitgegaan dat de kosten van de gemeenten konden worden opgevangen binnen de geraamde stijging van de inkomsten uit het gemeentefonds. Ook werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat het Rijk aanvullende middelen ter beschikking zou stellen. Dat laatste is inderdaad gebeurd in de vorm van een aantal decentralisatie-uitkeringen. Het gaat daarbij grotendeels om incidentele middelen. Deze uitkeringen liepen voor alle Zuid-Hollandse gemeenten tezamen op tot € 8,0 miljoen in 2016, € 1,0 miljoen in 2017, € 29,7 miljoen in 2018, € 29,2 miljoen in 2019 en € 0,3 miljoen in 2020. Hierbij moet opgemerkt worden dat de middelen vanuit het gemeentefonds niet voldoende zijn om de kosten van gemeente te dekken. Het verschil wordt (incidenteel) door gemeenten zelf opgelost.

Woonopgave lastig te realiseren

Het tweede interbestuurlijke thema is wonen. Het woonbeleid is een gemeentelijke taak, waarvoor gemeenten financieel verantwoordelijk zijn en de financiële risico's dragen. In de ‘Staat van de Woningmarkt 2020’ stelt het Ministerie van BZK voor om in de periode 2020-2030 in totaal 845.000 woningen te realiseren en de bouw door te laten gaan tijdens de coronacrisis om een terugval, zoals tijdens de kredietcrisis, te voorkomen.

De activiteiten van de gemeente variëren van het stellen van randvoorwaarden (visie, plannen en regelgeving) tot een actieve rol (aankoop en verkoop van gronden, ontwikkeling). De huidige lokale financiering en het verrekenen van de kosten en opbrengsten van de gronden gebeurt in principe via de grondexploitatie. Dit is een balans van kosten en opbrengsten per locatie. Als we kijken naar de omvang van deze grondexploitaties, zien we het volgende beeld:



Figuur 12. Grondexploitaties (woningen en bedrijventerreinen) in begroting gemeenten Zuid-Holland 2011-2020.

In figuur 12 staan de begrote kosten voor grondexploitaties (woningen en bedrijventerreinen) van gemeenten over de periode 2011-2020. In deze periode is de grondexploitatie sterk afgenomen. Waar het volume in 2011 nog € 1,8 miljard bedroeg, is dit in de begroting van 2020 gedaald tot € 760 miljoen. Dit betekent een afname van ongeveer € 1,0 miljard in de begroting.

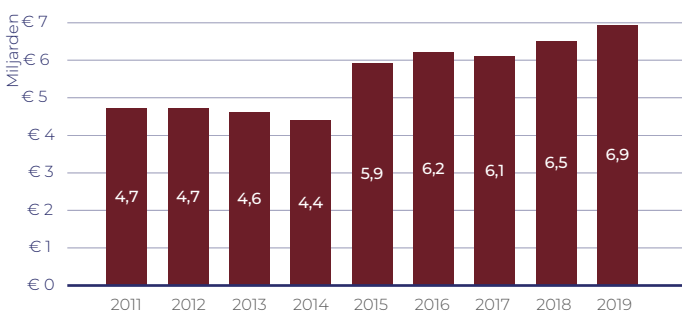
Er zijn twee belangrijke redenen voor deze daling: de kredietcrisis van 2008 (tevens de voornaamste reden); steeds meer gemeenten in Zuid-Holland kopen of verkopen zelf geen grond meer, maar faciliteren (marktpartijen) bij de ontwikkeling van woningbouw en bedrijventerreinen.

Voor meer informatie: zie bijlage 1C, vanaf pagina 29

Eigen baten gemeenten

In dit hoofdstuk analyseren we de inkomsten van de gemeenten in Zuid-Holland voor de periode 2011-2019. De baten worden uitgesplitst in: algemene uitkering, gemeentelijke belastingen en heffingen en overige baten. Ook verkennen we in hoeverre de baten gemeenten in staat stellen om beleidsruimte te creëren.

In figuur 13 zien we de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten in Zuid-Holland, in de periode 2011-2019. Het zijn de gerealiseerde baten op basis van de jaarrekening van de gemeenten.



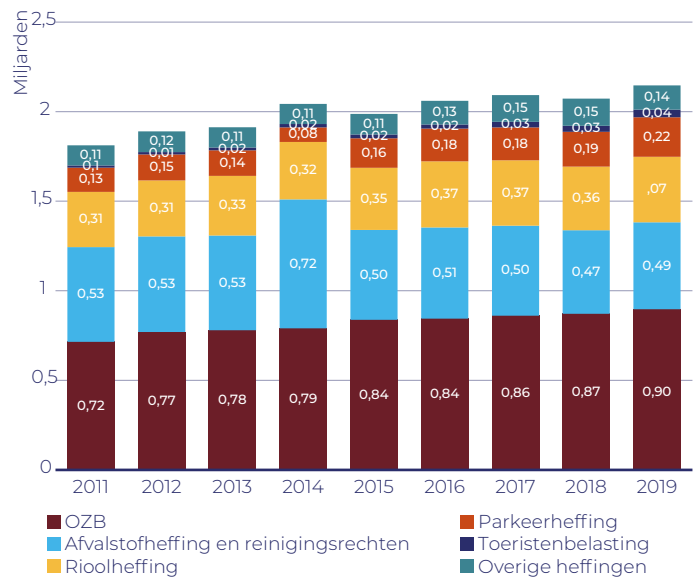
Figuur 13. De ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds.

De algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belangrijkste inkomstenbron van gemeenten. In de bovenstaande figuur zien we de ontwikkeling van de gezamenlijk algemene uitkering voor gemeenten in Zuid-Holland in de periode 2011-2019.

Over deze periode is een duidelijk stijging zichtbaar, van € 4,7 miljard in 2011 naar € 6,9 miljard in 2019. De grootste verklaring voor deze stijging is de decentralisatie van aanvullende taken binnen het sociaal domein in 2015. In de figuur zien we dat terug in 'de sprong' tussen 2014 en 2015. Deze ontwikkeling leidde tot een stijging van de algemene uitkering van ongeveer € 1,6 miljard.

In de jaren voor de decentralisaties van 2015 zien we een lichte daling van de totale algemene uitkering. Deze valt vooral te verklaren uit de lagere vergoeding voor bijstandverlening. De vergoeding is vanuit het Rijk gekoppeld, zij het met enige vertraging, aan de werkelijke volumes.

In figuur 14 staan de gerealiseerde inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen in de periode 2011-2019. De grootste inkomstbronnen zijn de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en niet-woningen, de afvalstoffenheffing en rioolheffing. De inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen stijgen geleidelijk van € 1,8 miljard in 2011 naar € 2,1 miljard in 2019.

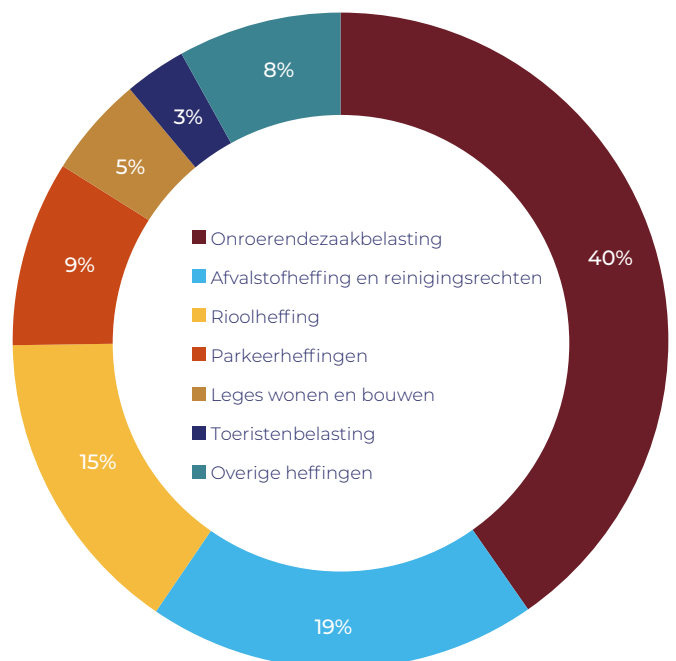


Figuur 14. De gerealiseerde inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen.

Opvallend is dat de overige inkomstenbronnen van gemeenten steeds verder zijn gestegen. Zo zijn de inkomsten uit parkeerbelasting gestegen van € 165 miljoen in 2015 naar € 221 miljoen in 2020. Inkomsten uit de OZB (woningen en niet-woningen) zijn in dezelfde periode gestegen van € 838 miljoen in 2015 naar € 897 miljoen in 2020.

Landelijke ontwikkeling gemeentelijke heffingen

De woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) nemen in 2021 toe met 4,4% ten opzichte van 2020. Dat blijkt uit een analyse van de begroting 2021 van alle gemeenten in Nederland, door het CBS (2021). De verdeling van die woonlasten is te zien in de onderstaande figuur 15.



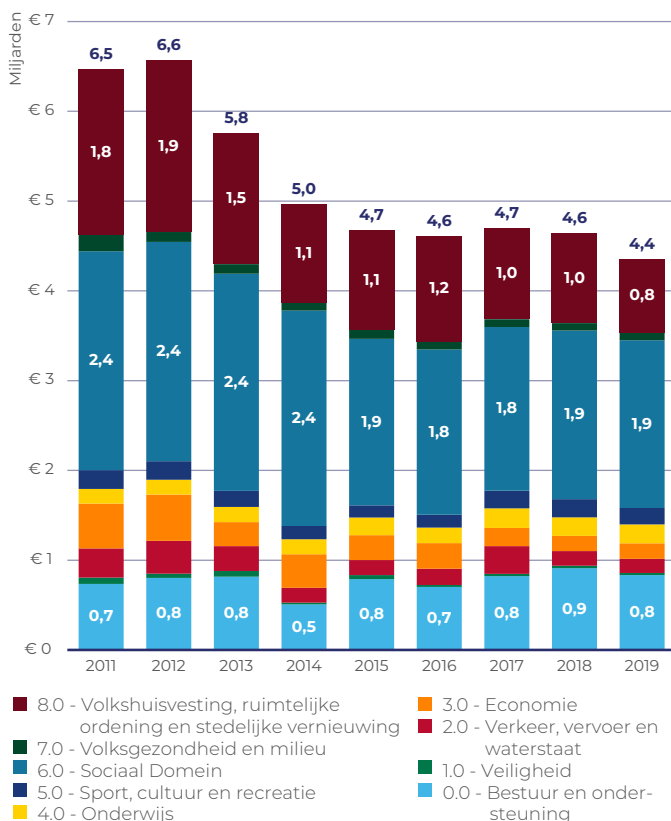
Figuur 15. De verdeling van de gemeentelijke woonlasten in Nederland (Bron: CBS 2021)

Uit de voorgaande figuur blijkt dat het grootste deel van de inkomsten van Nederlandse gemeenten afkomstig is uit de OZB (40,3%), rioolheffing (15,3%) en afvalstoffenheffing (19,2%). Kijkend naar de verschillen met 2020 trekt het CBS (2021) de volgende conclusies:

- De begrote OZB-opbrengst is 5,8% hoger in 2021 ten opzichte van 2020. Dit is de grootste stijging sinds 2004.
- De inkomsten uit de afvalstoffenheffing stijgen op basis van de begroting 2021 met 10% ten opzichte van 2020. Dit is de grootste stijging in 26 jaar tijd, terwijl ook vorig jaar al een toename van 8,6% is doorgevoerd.
- De inkomsten uit de rioolheffing stijgen op basis van de begroting 2021 met 2,6% procent ten opzichte van 2020.

Deze conclusies bevestigen het beeld dat gemeenten de inkomsten uit gemeentelijke heffingen en belastingen verder proberen te vergroten, zeker waar het gaat om de opbrengsten uit de OZB en afvalstoffenheffing.

In figuur 16 zien we de gerealiseerde 'overige baten' van de gemeenten in Zuid-Holland in de periode 2011-2019. Het gaat onder meer om baten uit grondexploitaties, bouwvergunningen en specifieke middelen vanuit het Rijk voor inkomensregelingen (bijstand).



In de periode 2011-2019 is een duidelijk dalende trend zichtbaar, van € 6,5 miljard in 2011 naar € 4,4 miljard. De belangrijkste verklaring voor deze daling zijn de teruglopende opbrengsten uit grondexploitaties: van € 1,8 miljard in 2011 naar € 800 miljoen in 2019. Ook de specifieke uitkeringen binnen het sociaal domein, voor inkomensregelingen (bijstand), zijn in de periode 2011-2019 ongeveer met € 400 miljoen gedaald.

Jarenlang waren grondexploitaties een belangrijke bron van inkomsten voor gemeenten. Door de economische crisis werden deze grondexploitaties een 'schip van bijleg' (Raad voor de Financiële verhoudingen, 2015). Uit onderzoek blijkt dat de totale hoeveelheid bouwgrond die wordt geëxploiteerd door de gemeente (met een correctie voor gewijzigde regelgeving) is gedaald van € 8,4 miljard in 2012 naar € 5,3 miljard in 2018 (Deloitte, 2020). Deze daling werd veroorzaakt door afboekingen, een strenger en strakker regime om financiële debacles te voorkomen en een terughoudende opstelling van gemeenten bij het aankopen van grond.

Voor meer informatie: zie bijlage 1E, vanaf pagina 29

Figuur 16. De gerealiseerde 'overige baten' van de gemeenten.

Beperkte en verder slinkende eigen beleidsruimte

De positie van de gemeente in het Openbaar Bestuur is sinds 2012 steeds belangrijker geworden. Als 'eerste overheid' kreeg de gemeente steeds meer taken. Ze is immers de eerste overheid voor burgers, indien zij steun of hulp nodig hebben. De gemeente moet dus zoveel mogelijk vormen van dienstverlening bieden (VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet, 2007).²

Beleidsruimte

In het onderzoek wordt de term beleidsruimte gebruikt. In veel gevallen zou hier ook beleidsvrijheid en/of autonomie gelezen kunnen worden. Het gaat hierbij in alle gevallen om de mate waarin gemeenten ruimte hebben/ervaren om eigen keuzes te maken. Met het gebruik van de term beleidsruimte volgen wij de uitspraken van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Lange tijd was er consensus over het neerleggen van (zoveel mogelijk) taken bij de gemeente. Enerzijds speelt de gemeente daarin de rol van uitvoerder, anderzijds heeft de gemeente ook beleidsruimte of autonomie nodig om de overgehevelde taken goed te kunnen vervullen. Die ruimte is er niet altijd. Gemeenten voelen zich soms een 'brandweerman die het vuur wil blussen, maar geen water heeft'.

Eigen beleidsruimte op formele gronden

Geen duidelijk financieel onderscheid tussen autonomie en medebewind

Het traditionele juridische onderscheid tussen 'autonomie' en 'medebewind' gaat niet op bij de financiering van decentrale taken. Het verschil tussen autonome en medebewindstaken is steeds diffuser geworden. Gemeenten moeten uitgaven voor beide taken bekostigen uit het gemeentefonds. In hoeverre is de gemeente vrij om zelf haar beleidsdoelen en de daaraan verbonden taken vast te stellen? Kan de gemeente bijvoorbeeld zelf aanvullende regels maken op landelijke wetgeving? Is ze gehouden aan uitvoeringsregels of regels over besluitvorming of kan ze zelf kiezen met wie ze wil samenwerken?

De Raad voor het Openbaar Bestuur concludeert – op basis van een globale inventarisatie van de uitgaven op de verschillende beleidsclusters – dat slechts een beperkt deel van de gemeentelijke uitgaven het gevolg is van volledig autonome beleidskeuzes. Het overgrote deel van de uitgaven is het gevolg van politiek bestuurlijke keuzes die in nationale wet- en regelgeving zijn vastgelegd of uit rijksbeleid volgen. Een substantieel deel van de uitgaven wordt ingegeven door de wens van gemeenten om vooral niets anders te doen dan vergelijkbare gemeenten.³

Er is er sprake van aanzienlijke beperkingen van de met de decentralisatie oorspronkelijk beoogde beleidsruimte, deze wordt in veel gevallen geminimaliseerd.”

Prof. mr. dr. H. Addink

² VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet: De eerste overheid, juni 2007.

³ Raad voor het Openbaar Bestuur: Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de financiële verhoudingen. Maart 2019.

Intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking

Verantwoordelijkheden en budgetten belemmeren het samen oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Bij maatschappelijke verander opgaven zijn vaak meerdere overheidslagen betrokken, ieder met eigen budgetten, kennis en democratische verantwoording. De middelen, kennis en mogelijkheden om samen een maatschappelijk vraagstuk op te lossen, zijn verdeeld over vele partijen. Dit stelt enerzijds extra eisen aan democratische legitimiteit en verantwoording (ROB, Van den Berg & Leurs, 2020) en beperkt tegelijkertijd de bewegingsruimte van de spelers. En dus ook van gemeenten.

Daarnaast zien we de autonomie van gemeenten afnemen door de regionale verbanden waarin gemeenten hun taken (moeten) oppakken en uitvoeren. Deze 'horizontale samenwerking' heeft altijd een verticale component. In wezen creëer je met de regionale samenwerking een nieuwe laag die in de optiek van de deelnemers vaak leidt tot een verticale verhouding. Dat betekent dat het belang van de samenwerking (vaak ver) boven de individuele belangen van de deelnemers wordt gesteld.

Naast formele samenwerkingsverbanden wemelt het in overheidsland van de convenanten, deals en akkoorden: samenwerkingsverbanden die (koepels van) overheden ogenschijnlijk op gelijkwaardige basis aangaan. Al deze

samenwerkingsverbanden werken door in de budgetten van de gemeenten. Het Interbestuurlijk Programma, het Klimaatakkoord, woondeals en talrijke andere afspraken hebben geen wettelijke grondslag, maar brengen wel financiële verplichtingen met zich mee. Verplichtingen die niet vrijblijvend zijn en van invloed zijn op de vrije beleidsruimte van gemeenten.

Beperking autonomie werkt door op andere terreinen

We zien dat de democratische beslissingsruimte voor gemeenten afneemt door de eisen die (formeel en informeel) aan gemeenten worden gesteld. Dat heeft vergaande gevolgen. Niet alleen wordt binnen het beleidsterrein waar het om gaat de beslissingsruimte kleiner, het werkt ook door op andere terreinen. Geld kun je maar één keer uitgeven. Als je een gemeente verplicht geld te besteden aan bepaalde zaken, blijft er logischerwijs minder geld over voor andere zaken.

"Afgerekend worden op vrije keuzes, die je als burgemeester maakt -meer of minder handhaven bijvoorbeeld- is onderdeel van het politieke bedrijf. Aangesproken te worden op beleidskeuzes in het sociale domein, waarvoor op gemeentelijk niveau geen verantwoordelijkheid kan worden gedragen, frustreert elke burgemeester als bewaker van het democratisch proces"

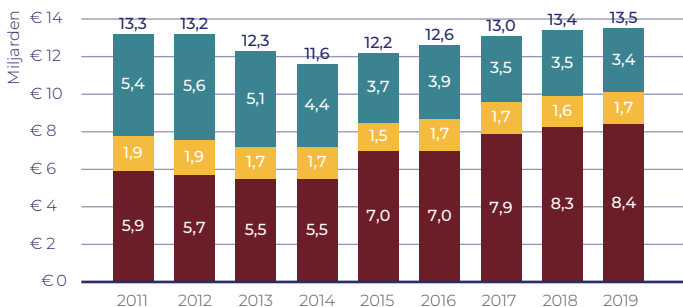
Drs. B. Eenhoorn

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
Decentralisatie vergunning-verlening, toezicht en handhaving Afkomstig van: Provincies Overgeheveld budget naar GF: €47 mln	Decentralisatie individuele studietoelage Afkomstig van: OCW Overgeheveld budget naar GF: €35 mln	Decentralisatie voorschoolse voorziening peuters Afkomstig van: SZW Overgeheveld budget naar GF: €60 mln	Decentralisatie kansen voor alle kinderen Afkomstig van: SZW Overgeheveld budget naar GF: €85 mln				Nieuwe Wet inburgering Gemeenten leveren maatwerk en ontzorgen statushouders in de bijstand	Algemene ontwikkelingen/ decentralisaties		
Decentralisaties sociaal domein		Sociaal domein			Sociaal domein	Sociaal domein	Sociaal domein			
Afkomstig van: VWS, SZW & V&J Overgeheveld budget naar GF: €9.609 mln		AMVB reële prijs: Regels ter waarborging prijs en kwaliteit van voorzieningen binnen de Wmo			Vergoeding werkgeverslasten bij loonkosten-subsidie naar 23,5%	Invoering abonnements-tarief maatwerkvoorzieningen Wmo	Wijziging Wmo Invoering vast maandtarief Wmo-voorzieningen	Wijziging gemeentelijke schuldhulpverlening	Decentralisaties/ ontwikkelingen sociaal domein	
Interbestuurlijke opgaven (wonen/klimaat)				Bestuursakkoord klimaatadaptatie Gemeenten komen in aanmerking voor een impulsregeling Interbestuurlijk programma Nieuwe fase van interbestuurlijke samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid		Klimaatakkoord Samenwerking met mede-overheden, maatschappelijke partners, inwoners en bedrijfsleven om de doelstellingen en maatregelen uit te voeren	Wonen Verklaring "Samen doorbouwen aan Nederland"	Omgevingswet 70% van de uitvoeringskosten komen op rekening van de gemeenten		Omgevingswet

Figuur 17. Tijdlijn ontwikkelingen met impact op gemeenten.

De eigen beleidsruimte vanuit een financieel perspectief

In figuur 18 is voor de periode 2011 tot en met 2019 het totaal van de begroting van de Zuid-Hollandse gemeenten ingedeeld volgens de systematiek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2019). Zie ook [bijlage 5](#). De scores zijn weergegeven in drie categorieën: weinig beleidsruimte (1-3,5), gemiddelde beleidsruimte (4-7) en veel beleidsruimte (7,5-10).



Figuur 18. **Beleidsruimte van de begroting van de Zuid-Hollandse gemeenten.**

In de periode 2011-2019 zien we een duidelijke verschuiving. Het aandeel 'weinig beleidsruimte' nam toe ten koste van het aandeel 'veel beleidsruimte'. Het aandeel 'weinig beleidsruimte' neemt toe van 44% in 2011 naar 62% in 2019. De twee belangrijkste verklaringen voor deze verschuiving zijn:

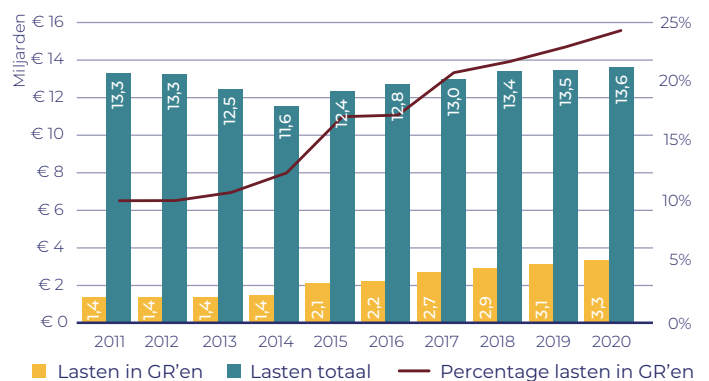
- de sterke afname van eigen grond (figuur 26) ([grondexploitaties](#)) van de gemeenten in Zuid-Holland;
- uitbreiding takenpakket van gemeenten in het sociaal domein in 2015.

In de jaren na de decentralisatie in het sociaal domein, zet deze trend zich door: de beleidsruimte in de begrotingen van Zuid-Hollandse gemeenten neemt steeds verder af. Wel zijn er duidelijke verschillen tussen de [verschillende groepen](#) (figuur 28) gemeenten.

Ontwikkeling van het aandeel gemeenschappelijke regelingen in de begroting

In de onderstaande figuur is het aandeel van de gemeenschappelijke regelingen (GR'en) aangegeven op het totaal van de begroting van de gemeenten in Zuid-Holland, voor de periode 2011-2020. We zien een duidelijk oplopende trend. In 2011 bedroeg het aandeel van bijdragen aan de GR'en nog 10,2%. In 2020 is dat percentage al opgelopen tot 24,4%. Dit betekent dat bijna een kwart van de begroting van gemeenten wordt gereserveerd voor gemeenschappelijke regelingen. Bij een gemeenschappelijke regeling hebben individuele gemeenten beperkt invloed op de uitvoering en de kosten. Hierdoor is het voor de gemeenteraad moeilijker om grip te houden. Je zou kunnen stellen dat, naarmate een gemeente meer GR-taken heeft, de vrije beleidsruimte afneemt, al was het alleen maar omdat de doorlooptijd van het doorvoeren van aanpassingen (inhoudelijk of financieel) een stuk langer is dan bij taken die in eigen beheer worden uitgevoerd. Ook moet een gemeente rekening houden met voorkeuren en belangen van andere gemeenten binnen de GR, waardoor de vrije beleidsruimte nog kleiner wordt.

Als we verschillende [grootteklassen](#) (figuur 27) van gemeenten in Zuid-Holland onder de loep nemen, zien we grote verschillen in de ontwikkeling van het aandeel gemeenschappelijke regelingen in de totale begroting.



Figuur 19. **Het aandeel gemeenschappelijke regelingen in de totale begroting.**

Beleidsruimte gezien vanuit het perspectief van het sociale domein

Deze passage gaat nader in op de volgende vraag: is er beleidsruimte binnen het sociale domein? Hierbij is het de veronderstelling dat de financiële kaders (kleine budgetten), de beperkingen vanuit de rechterlijke kaders en de kaders van het Rijk dusdanig limiterend werken dat er geen sprake meer is van beleidsruimte.

Drie onderzoeksmethodes

Drie methodes zijn gebruikt om beleidsruimte in het sociale domein te onderzoeken. Allereerst hebben we financieel onderzoek gedaan, waarbij we vooral keken naar de verhouding tussen de volumes, budgetten, begrotingen en jaarrekeningen. In aanvulling daarop hebben we relevante rapporten, publicaties en jurisprudentie bestudeerd. Tot slot hebben we, zoals we al eerder aangaven in dit document, een aantal casussen geformuleerd dat de 'hete hangijzers' in het sociaal domein beschrijven. Aan de hand van deze casussen zijn we in gesprek gegaan met gemeenten (bestuurders en ambtenaren) van verschillende groottes om een representatief beeld van de provincie te krijgen. Samen met hen hebben we bekeken of dit inderdaad de vijf belangrijkste thema's zijn binnen het sociaal domein en of ze (al dan niet) het gebrek aan beleidsruimte illustreren.

[U vindt de casussen in bijlage 2, vanaf pagina 39](#)

Tot slot: het sociaal domein kent vele definities. In dit onderzoek hebben we gekeken naar de volgende onderdelen: de drie decentralisatiewetten (Jeugdwet, Wmo, Participatiewet), de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening en de genoemde casussen.

De theoretische beleidsruimte per domein

In ons onderzoek hanteren we de volgende definitie voor beleidsruimte: *'Het maken van beleid is het opstellen van uitvoerings-, inkoop-, samenwerkings- of visiebeleid; hoe interpreteren we de decentralisatiewetten binnen onze gemeente en vertalen we dat naar regels, instructies, werkprocessen en reglementen?'*

Ruimte interpreteren we voor dit onderzoek als volgt: *'De mogelijkheid om jezelf beperkingen op te leggen.'* Hierbij zijn twee zaken van belang: je wordt hierin niet of niet volledig beperkt door anderen en je kan zelf komen tot regels (i.e. beperkingen).

Voor gemeentelijke taken zijn we uitgegaan van de letter van de wet. Dat betekent dat we in de wet kijken wat de gemeente moet doen en wat de gemeente mag doen. Gemeenten kunnen ook nog andere taken doen (zoals het verlenen van lichte hulp in het sociaal wijkteam of in de toegang). Deze taken zijn bovenwettelijk en vallen daarom deels buiten onze definitie. In het onderdeel praktische uitvoering besteden we hier nog wel aandacht aan.

Het antwoord op de hoofdvraag: 'Is er binnen het sociaal domein sprake van gemeentelijke beleidsruimte?' verschilt per domein. Hierna geven we onze theoretische bevindingen per domein en daarna de praktische kanttekeningen.

Jeugdwet

Bij de Jeugdwet is het minst sprake van gemeentelijke beleidsruimte. Uit de financiële analyse blijkt dat de budgetten vaak niet in verhouding staan tot de stijgende volumes. Gemeenten worstelen met de vraag hoe ze passende zorg kunnen leveren binnen de beperkte budgetten en wat passende zorg is als er geen budget is. De beleidsruimte wordt dus in hoge mate bepaald door de financiën. Niet alleen op macroniveau (gemeentefonds) maar ook als het gaat om de samenwerking met andere gemeenten en andere partijen. Voor zware jeugdzorg heb je als gemeente weinig keus. Vooral kleine gemeenten voelen zich 'kansloos' als ze moeten onderhandelen met grote partijen, zoals conglomeraten van gemeenten in een GR of grote landelijke of regionale aanbieders.

Wmo

Ook bij de Wmo wordt de beleidsruimte van gemeenten steeds meer beperkt. Dit komt onder andere door rechterlijke uitspraken (bijvoorbeeld over de resultaatfinanciering, rechtbank Leeuwarden), beperkende maatregelen vanuit het Rijk (AMvB reële prijs) en door knellende budgetten. Kenmerkend is de oproep van de VNG om wachtlijsten langer te laten worden of inwoners te weigeren onder het mom van 'financiële zelfredzaamheid', om zo processen en jurisprudentie uit te lokken. Deze onorthodoxe aanpak is wel een uiting van beleidsruimte, maar zal uiteindelijk leiden tot een externe beperking (aangezien het via de rechterlijke macht loopt). Samenvattend kunnen we stellen dat de Wmo met relatief veel beleidsruimte is begonnen in 2015, maar in de afgelopen zes jaar steeds verder is ingeperkt.

Het jeugdzorgtraject van Jeffrey



Jeffrey begint vol goede moed aan een nieuw jeugdzorgtraject. Hij hoopt in deze nieuwe omgeving helemaal opnieuw te kunnen beginnen. Tot zijn schrik verschilt het nieuwe traject nauwelijks van het vorige! Hij is zwaar teleurgesteld en verliest het vertrouwen dat het ooit nog goed komt.

- Zware jeugdhulp met verblijf is de allerduurste vorm van zorg die we in Nederland hebben (+/- € 200.000 per jaar per cliënt). Een stijging van slechts een paar cliënten kan al een grote impact hebben op een begroting van een kleine gemeente. Dit bemoeilijkt voor de gemeenten de financiële beheersbaarheid.
- Qua uitvoering van de wet heeft de gemeente weinig sturingsmogelijkheden. Dit komt doordat de toegang en programma-uitvoering vaak extern belegd zijn.

Lees in de bijlage het hele verhaal over Jeffrey en waar gemeenten mee worstelen op het gebied van jeugdzorg.

Huishoudelijke hulp voor Ricardo



Ricardo is alleenstaand, met toenemende zorgbehoefte en daarom overweegt hij om te verhuizen naar een andere gemeente. In de nieuwe gemeente kan hij veel goedkoper hulp aanvragen dan de hulp die hij in zijn huidige gemeente uit eigen zak betaalt. Hoewel hij de hulp makkelijk zelf kan betalen, wil hij graag een paar tientjes minder uitgeven.

- Vanaf het begin van de decentralisaties gingen gemeenten over de wijze waarop de wet Wmo werd uitgevoerd. Het Rijk en de rechterlijke macht leggen echter steeds meer beperkingen op deze uitvoering. Gemeenten hebben daarmee minder sturingsmogelijkheden. Zo kunnen ze geen inkomensgrens bepalen. Iedereen heeft recht op zorg vanuit de Wmo.
- Gemeentelijke beleidsruimte binnen de Wmo wordt steeds kleiner, doordat het aantal opgelegde beperkingen almaar groter wordt.

Lees in de bijlage het hele verhaal over Ricardo en waar gemeenten mee worstelen op het gebied van de Wmo.

Participatiewet

De Participatiewet heeft twee gezichten. Als het gaat om 'inkomen' is de wet heel bepalend en speelt de gemeente een vrij uitvoerende rol.

"In het inkomensdeel van de Participatiewet is geen komma ruimte. De moeite die het gemeenten heeft gekost om op hele kleine schaal te mogen experimenteren, was immens. Dat is zo dichtgetimmerd. Dat is eigenlijk helemaal geen decentralisatie."

Prof. dr. K. Peters

Als het gaat om 'werk' heeft de gemeente, binnen de wettelijke kaders, relatief veel beleidsruimte. Denk aan het bepalen van welke doelgroepen prioriteit hebben, het inzetten van een SW-bedrijf voor re-integratie of de overlap van de Participatiewet met Wmo-voorzieningen. Omdat de uitkering (BUIG) een doeluitkering is, en geormerkt, is het duidelijker wat de kaders zijn (meer dan bij de Wmo en Jeugdwet). Hierdoor is het voor gemeenten eenvoudiger om zichzelf beperkingen op te leggen. Er zijn dus duidelijke kaders, maar binnen die kaders heeft de gemeente beleidsruimte.

Het re-integratietraject van Jurre



Jurre is 36. Hij heeft een beperking en is voor zijn inkomen afhankelijk van de gemeente. Hij heeft eerder wel gewerkt en wil graag deelnemen aan een re-integratietraject bij een externe partner van de gemeente. Afgelopen jaar zijn er veel inwoners van deze gemeente in de bijstand ingestroomd. Daarom koos de gemeente ervoor om de contracten met de externe partners voorlopig te stoppen. Kan hij ooit weer aan het werk?

- De financiële kaders door instroom zijn dwingend. Gemeenten zijn verplicht om levensonderhoud uit te keren. Het is gemeenten niet toegestaan om bijstand te weigeren of mensen uit te sluiten. Hierdoor kunnen eventuele aanvullende investeringen uit de BUIG niet of in mindere mate gedaan worden.
- Wanneer gemeenten alsnog aanvullende investeringen willen doen, moeten deze uit andere bronnen bekostigd worden.

Lees in de bijlage het hele verhaal over Jurre en waar gemeenten mee worstelen op het gebied van re-integratie

Schuldhelpverlening

De Wet gemeentelijke schuldhelpverlening kent de meeste beleidsruimte. In vergelijking met de 3D's is er zelfs fors meer beleidsruimte. De wet laat de gemeente erg vrij in het bepalen van de uitvoering of afhandeling van trajecten en heeft de minste impact op de begroting. Daardoor is het eenvoudiger om budgetten toe te wijzen aan deze wet. Voor de cliënten pakt de beleidsruimte niet altijd even prettig uit. Mensen lopen er tegen aan dat er bij de ene gemeente meer of juist minder kan dan bij de andere gemeente.

Het schuldhelpverleningstraject van Tamara



Bij de Belastingdienst bouwt Tamara (45) een enorme schuld op. Ook heeft ze problemen met het betalen van de hypotheek, nutsvoorzieningen en haar private leaseauto. Ze zit met haar handen in het haar en is bang dat ze haar kapsalon moet opgeven. Een vriendin die in een andere gemeente woont, krijgt voor hetzelfde probleem passende hulp van een vrijwilliger. Dat wil Tamara ook. Maar is deze hulp er in de gemeente waar zij woont?

- Er is sprake van gemeentelijke beleidsruimte. Omdat de gemeenten gaan over het 'wat' en het 'hoe' en daarmee de invulling van het beleid bepalen, maakt het voor mensen als Tamara uit in welke gemeente ze woont. Dit knelpunt speelt dus voornamelijk voor de doelgroep.
- Gemeenten zijn sinds 2021 verplicht om meer moeite te doen mensen met schulden te bereiken. Dit 'outreaching' werken kan lastig zijn omdat schulden vaak worden opgebouwd bij andere overheden dan de gemeente, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst.

Lees in de bijlage het hele verhaal over Tamara en waar gemeenten mee worstelen op het gebied van schuldhelpverlening.

Beleidsruimte in het sociaal domein samengevat

In de deze passage zetten we de juridische en financiële beleidsruimte van de verschillende wetten op een rij:

- **Jeugdwet:** bij de Jeugdwet is het minste sprake van gemeentelijke beleidsruimte. Qua uitvoering van de wet heeft een gemeente vooral een administratieve functie. De toegang en programma-uitvoering zijn vaak extern belegd, waardoor er weinig sturingsmogelijkheden zijn voor gemeenten. Dit terwijl de grootste financiële problemen binnen het sociaal domein op dit moment ontstaat binnen deze wet.
- **Wmo:** ten aanzien van de Wmo neemt de beleidsruimte die gemeenten hebben gekregen bij de start van de decentralisaties steeds meer af. Ook de financiële situatie laat een dalende trend zien, de tekorten lopen steeds verder op. De verwachting is dat deze trend in de toekomst verder door zal zetten gezien de demografische ontwikkelingen en de interventies vanuit het Rijk en de rechtelijke macht.
- **Participatiewet:** deze wet kent een tweedeling, enerzijds is de wet zeer bepalend en is de gemeente een relatief uitvoerende instantie. Dit geldt met name voor het deel inkomen. Ten aanzien van het deel werk kent de gemeente echter relatief veel beleidsruimte, binnen de kaders van de wet. De financiële situatie is relatief stabiel te noemen, het blijkt dat de financiële impact met name afhankelijk is van de conjunctuure ontwikkelingen (bijv. door economische crisissen).
- **Wet gemeentelijke schuldhelpverlening** kent de meeste beleidsruimte. De impact op de financiële kant is momenteel slecht in kaart te brengen. Er is weinig bruikbare data voorhanden over volumes en trends; dit is dan ook een van de belangrijkste gebreken voor het deel Wgs.

Wat opvalt is dat de onderdelen binnen het sociaal domein waar gemeenten het minste beleidsruimte hebben zorgen voor de grootste financiële problemen.

Eigen beleidsruimte in de praktijk

Een puur formele en bestuurlijk-juridische beschouwing, aangevuld met een financiële analyse, is onvoldoende als we de sturingsruimte van gemeenten goed in kaart willen brengen. De praktijk van alledag is minstens zo belangrijk om een goed beeld te krijgen. Voor onze analyse van 'beleidsruimte in de praktijk' spraken we met een groot aantal gemeenten. Ook hebben we de rijke ervaring met begrotingsprocessen meegenomen en gekeken naar onderzoeken bij gemeenten in het sociale domein. Steeds stond de vraag centraal: 'Kan de sturingsruimte ook in praktijk benut worden?'

De context van ons onderzoek

Een aantal belangrijke op zichzelf staande maatschappelijke ontwikkelingen (ook wel 'autonome megatrends' genoemd) zijn sterk van invloed op het sociaal domein. We noemen de toenemende eenzaamheid door individualisering; het afnemen van sociale cohesie door polarisatie in de maatschappij en het – mede onder invloed van sociale media – ontstaan van problematiek op jonge leeftijd. Op deze trends kun je als overheid lastig sturen, maar ze beïnvloeden wel (het succes van) je handelen.

Kortetermijnacties beperken beleidsruimte

Een van de trends waar gemeenten mee te maken hebben, is het continue verplaatsen van stelselverantwoordelijkheid en beleidsregels. De wetgever heeft soms de neiging om zaken, die hij eerst heeft afgestoten, al na een paar jaar weer naar zich toe te trekken. En dat terwijl de rechtssociologie ons leert dat het jaren kost voordat wetten een positief effect laten zien. Deze kortetermijnacties verstoren de beoogde effecten van de wetgeving en beperken daarmee ook de beleidsruimte (Decentraal bestuur, 2020).

Interactie tussen wetten bemoeilijkt handelen

Binnen het sociaal domein hebben gemeenten te maken met een veelheid aan wetten en regels die elkaar regelmatig in de weg zitten. Vooral bij gezinnen met multiproblematiek kan dit voor verwarring en problemen zorgen. Wat volgens de ene maatregel wel kan, kan volgens de andere maatregel niet. Beleidsmakers en bestuurders, maar ook uitvoerend professionals ondervinden in hun werk (grote) hinder van de interactie tussen wetten. Stel, je moet in het kader van de Participatiewet tijdelijk iemands bijstand verlagen, terwijl je weet dat iemand op het randje van schuldhulpverlening zit. Dat is een onmogelijke keuze. De praktijk beperkt dan de theoretische vrijheid van handelen.

De verschillende hulpverleners van gezin Mulder



Livina en Cor Mulder wonen hun met twee kinderen Kaylee (15) en Giovanni (12) in Delft. Livina is arbeidsongeschikt. Cor is zijn baan als rondvaartschipper kwijt. Het gezin moet nu rondkomen van één bijstandsuitkering en dat lukt nauwelijks. Livina en Cor maken zich grote zorgen. Maar hun problemen zijn niet alleen van financiële aard. De gemeente heeft een gezinsbegeleider naar de familie Mulder gestuurd. Maar is dat wel waar behoefte aan is?

- De gemeentelijke beleidsruimte ten aanzien van de wetten waar een gezin mee in contact kan komen verschilt. Door de hoeveelheid wetten die op een gezin van toepassing kan zijn, is het beleid in zijn totaliteit vrijwel uniek per gemeente. Dit maakt het voor individuen en gezinnen vaak moeilijk om te ontdekken waar ze hulp kunnen krijgen.
- De complexiteit van het stelsel maakt het lastig om effectieve interventies in te zetten. Het monitoren van de interventies is ook lastig vanwege de verschillende IT-systemen.

Lees in de bijlage het hele verhaal over het gezin Mulder en waar gemeenten mee worstelen op het gebied van multiproblematiek.

Een ander effect van de complexiteit in wet- en regelgeving is dat mensen 'op hun gevoel', buiten de regels om, beslissingen gaan nemen. Sommige gemeenten raken steeds meer bedreven in het omzeilen van wet- en regelgeving binnen het sociaal domein om zo toch de zorg of hulp te kunnen leveren die hun inwoners nodig hebben. Dit omzeilen van de wet kan juridische problemen geven in relatie tot de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's) en leidt soms tot rechterlijke procedures.

Praktische belemmeringen beleidsruimte en sturingsmogelijkheden

Een aantal praktische punten belemmert de beleidsruimte en sturingsmogelijkheden van gemeenten in Nederland.



Figuur 20. **Praktische belemmeringen beleidsvrijheid.**

a. *Rijk is systeem- en stelselverantwoordelijk gebleven*

De invloed vanuit het Rijk is nog steeds groot als het gaat om wet- en regelgeving. Dit feit staat soms haaks op de gedachte dat gemeenten maatwerk leveren doordat ze hun beleid en uitvoering kunnen afstemmen op de lokale situatie ('Amsterdam is geen Ameland'). De verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein is zelden volledig overgedragen aan de gemeente. Zoals bij de drie decentralisaties toen het Rijk op 1 januari 2015 de taken heeft overgedragen aan de gemeenten. De Rijksoverheid is echter aangewezen als systeem- en stelselverantwoordelijke, zonder dat expliciet is aangegeven wat deze verantwoordelijkheid precies inhoudt.

b. *Recentralisaties, standaardisaties en reparaties beperken sturingsruimte gemeenten*

Het Rijk ziet het, in haar rol van systeem- en stelselverantwoordelijke, als haar taak om wetten en regels aan te scherpen en te verbeteren. Voor een deel is dit alles inherent aan de invoering van decentralisaties.

Ontstane knelpunten vragen om landelijke maatregelen. Hierdoor vindt inhoudelijk of organisatorisch een zekere mate van recentralisatie plaats die de sturingsruimte van gemeenten beperkt.

c. *AVG, integriteit en behoorlijk bestuur vragen om innovatiesprong*

De aandacht voor privacy (AVG 2018), integriteit en behoorlijk bestuur – mede ingegeven door de informatisering van overheid en samenleving – vergroot de behoefte aan innovaties en datagedreven sturing. Het kwalitatief goed bedienen van doelgroepen, het toewijzen van de juiste ondersteuning aan de juiste mensen en het efficiënt inzetten van middelen vraagt om krachtige analyses en slim gebruik van data.

d. *Effectief sturing geven vereist hoogwaardige kennis en kunde*

Het is cruciaal dat gemeente professionals voldoende mogelijkheden hebben om het gemeentebestuur in de praktijk goed uit te voeren. Als hier geen ruimte voor is, door bijvoorbeeld een gebrek aan formatie, kennis en kunde, opleiding of ervaring, zal de uitvoering van de beleidstheorie lastig zijn. Men is dan vooral bezig met 'wegwerken' in plaats van het slim toepassen van regels.

e. *Behoeft aan schaalgrootte en specialistische kennis leidt tot "bouncing"*

Het beleggen van taken bij de gemeenten leidde tot het ontstaan van meerdere 'lagen' tussen provincie en gemeenten. De verantwoordelijkheid voor die taken ligt bij de gemeenten, maar in de praktijk worden ze uitgevoerd op regionaal niveau, op afstand van de gemeenteraad en georganiseerd in een gemeenschappelijke en complexe verantwoordelijkheid.

f. *Spanning in begrotingsproces leidt tot optimistisch begroten in sociaal domein*

Veel posten op de gemeentebegroting zijn een gegeven en moeilijk beïnvloedbaar. Het politieke debat spitst zich dan ook vooral toe op die posten die eenvoudiger beïnvloedbaar zijn. Een groot deel van de gemeenten begroot de kosten van het sociaal domein (die grotendeels in het lastig te beïnvloeden deel zitten) te optimistisch. Gemeenten hanteren daarbij de vergoedingsregels uit het gemeentefonds.

*g. Schraalhans is keukenmeester:
stuuringscapaciteit wordt weggesneden*

Investeren in extra stuuringscapaciteit vereist durf en visie. De kosten gaan immers uit voor de baten. Veel bestuurders snappen goed dat op de lange termijn diepgravende kennis van het sociaal domein en datagedreven sturing zich uitbetaalt in beter beleid en besparingen. Alleen is het bijna ondoenlijk om tijdens een begrotingsproces prioriteit te geven aan een dergelijke investering.

[Voor meer informatie: zie bijlage 1D, vanaf pagina 33](#)

Samengevat: gemeenten roeien met korte riemen en hebben risico's in het verschiet

Met de afsluiting van deze rapportage over de financiële positie en beleidsruimte van gemeenten in de provincie Zuid-Holland komen we tot een korte samenvatting en drie reële, niet te negeren risico's voor de gemeenten. Het gaat om risico's die kunnen leiden tot een verdere verslechtering van de financiële positie van gemeenten. In het somberste scenario brokkelt de beleidsruimte van gemeenten (binnen het sociaal domein) steeds verder af en komen leefbaarheid en vitaliteit van de steden, kernen en dorpen zwaar onder druk te staan. De riemen die de gemeente heeft om mee te roeien -ruimte in de financiën en de beleidsruimte en de mogelijkheid om daarmee te sturen- zijn te kort.

In onderstaande figuur zijn de twee hoofdconclusies weergegeven. Daaraan gekoppeld zijn de drie reële risico's.

Stuurloos

1. De mate waarmee gemeenten inhoudelijk en financieel kunnen sturen neemt af

Slecht weer

2. De financiële positie van gemeenten staat onder druk en is de laatste drie jaar verslechterd

Plus: drie reële risico's voor gemeenten

3. Herhaling weeffouten decentralisatie Sociaal Domein bij Omgevingswet en Interbestuurlijke Taken
4. Verdieping tekorten Sociaal Domein door wegvallen meevallers Inkomensvoorzieningen
5. Bezuinigingen op traditioneel autonome gemeentetaken leidt tot uitholling leefbaarheid en vitaliteit dorpen en wijken

Figuur 21. De hoofdconclusies van het onderzoek.

Roeien met korte riemen

Uit ons onderzoek blijkt dat gemeenten steeds minder ruimte hebben om hun eigen keuzes te maken. Daardoor verliezen ze langzamerhand de grip op hun financiën, taakuitvoering en dienstverlening en kunnen ze minder goed voldoen aan de verwachtingen die burgers hebben van hun 'eerste overheid'. Dat is een serieus te nemen zaak. Want of je nu een betrokken inwoner bent die meedenkt over de inrichting van de wijk, een sportieve inwoner bent die graag sport of een inwoner bent die kampt met complexe sociale en financiële problemen, je hoopt dat jouw gemeente keuzes maakt die aansluiten bij jouw behoeften, passend bij jouw gemeente. Beleid en uitvoering moeten daarop aansluiten.

Hoe heeft de beleidsmatige ruimte van Zuid-Hollandse gemeenten zich ontwikkeld?

We hebben vanuit drie invalshoeken onderzocht wat de beleidsruimte van gemeenten beperkt: formeel, financieel en praktisch. In formele zin worden begrippen als autonomie, medebewindstaken en beleidsvrijheid door elkaar gehaald. Voor het doel van dit onderzoek hebben we gekozen voor het best dekkende begrip (vrije) beleidsruimte. Het traditionele juridische onderscheid tussen 'autonomie' en 'medebewind' gaat niet op bij de financiering van decentrale taken. Gemeenten moeten uitgaven voor beide taken bekostigen uit het gemeentefonds. Gemeenten hebben op veel taakvelden te maken met strakke financiële kaders voor de begroting, verplichtingen liggen vast en veel taken worden uitgevoerd in regionale samenwerkingsverbanden. Er is een duidelijke toename zichtbaar in het aandeel van gemeenschappelijke regelingen. Intergemeentelijke samenwerking richt zich op

samenwerking om schaalvoordelen te creëren (schaarse kennis, lagere kosten, een robuuste uitvoering). En op interbestuurlijke samenwerking, die tot doel heeft om grote maatschappelijke vraagstukken (arbeidsmarkt, economie, energietransitie, wonen) regionaal op te lossen. Op de schaal waarop de vraagstukken zich manifesteren en oplossingen te vinden zijn. De verdeling van middelen, kennis en mogelijkheden om samen een maatschappelijk vraagstuk interbestuurlijk op te lossen stelt extra eisen aan democratische legitimiteit en verantwoording (ROB, Van den Berg & Leurs, 2020) en beperkt tegelijkertijd de bewegingsruimte van de spelers. De kaders, verplichtingen en samenwerkingsverbanden laten de gemeenten steeds minder ruimte om eigen keuzes te maken. Specifiek kijkend naar het sociaal domein verschilt de mate van gemeentelijke beleidsruimte sterk. Bij de Jeugdwet en de WMO is de beleidsruimte van gemeenten gering en steeds meer beperkt. Dit komt onder andere door rechterlijke uitspraken, beperkende maatregelen vanuit het Rijk en door knellende budgetten. Het navrante is dat Jeugdwet en WMO twee grote (en binnen het Sociaal Domein de grootste) begrotingsposten zijn met beperkte beleidsruimte. Ook in praktische zin neemt de beleidsruimte af. Met name het feit dat bij de decentralisaties het Rijk systeem- en stelselverantwoordelijk is gebleven heeft geleid tot tal van recentralisaties, landelijke standaardisaties (bijvoorbeeld op het gebied van tarifiering) en reparaties. Het is de combinatie van een nijpend begrotingstekort en formele en praktische belemmeringen die ervoor zorgen ervoor dat het beoogde effect van de decentralisaties en het goed bedienen van de gemeenschap onder druk komen te staan. De wens en noodzaak om te komen tot een nieuwe, betere balans tussen taken, verantwoordelijkheden, kosten en praktische uitvoerbaarheid wordt breed gedeeld. Als we naar het totaal van de begroting van de Zuid-Hollandse gemeenten, ingedeeld volgens de systematiek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2019) voor beleidsruimte, kijken dan zien we dat gaandeweg het aandeel van taakvelden met 'veel beleidsruimte' afneemt van gemiddeld 40,6% in 2011 naar 25,2% in 2019. Kortom; de gemeenten moeten roeien met de riemen die ze hebben, maar die riemen zijn heel kort.

Hoe heeft de financiële ruimte van Zuid-Hollandse gemeenten zich ontwikkeld?

Gemeenten hebben niet alleen beperkte mogelijkheden om te sturen, ze ondervinden ook grote financiële problemen: financieel verkeren ze in zwaar weer. En de vraagstukken zijn groot. De gemeenten roeien op woelige baren. Jaarrekeningen overschrijden de begrotingen, de solvabiliteit verslechtert, lokale belastingen en heffingen zijn en worden sterk verhoogd en de mogelijkheden om bij te plussen door grondexploitatie zijn beperkt. In

de periode van 2011-2019 hebben gemeenten in Zuid-Holland, op enkele jaren na, voortdurend te kampen gehad met aanzienlijke tekorten op de exploitatie. Deze structurele tekorten in het sociale domein, voornamelijk op Wmo en Jeugdzorg, en de tekorten bij interbestuurlijke taken, baren de gemeenten zorgen. We zien dat gemeenten deze tekorten oplossen door bezuinigingen, die voor een belangrijk deel plaats vinden op de traditionele taakvelden van de gemeente en door inzet van het eigen vermogen. De gemeenten in Zuid-Holland hebben fors ingeteerd op hun eigen vermogen. In de periode 2011-2019 daalde het eigen vermogen van € 6,9 miljard in 2011 naar € 5,6 miljard in 2019. De totale solvabiliteit van alle gemeenten in Zuid-Holland samen is als gevolg hiervan gedaald van 35,51% in 2010 naar 29,44% in 2019. Daarnaast voeren de gemeenten lastenverhogingen door. De inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen stijgen geleidelijk van € 1,8 miljard in 2011 naar € 2,1 miljard in 2019. Opvallend is dat de overige inkomstenbronnen van gemeenten steeds verder zijn gestegen. De woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) nemen in 2021 toe met 4,4% ten opzichte van 2020. De verwachting is dat de financiële problemen de komende jaren aan zullen houden en zelfs zullen toenemen. En het zorgwekkende is dat deze ontwikkelingen plaats vinden in en periode (2011-2014) waarin Nederland vanuit een crisis zich bewoog naar tijden van hoogconjunctuur (2018-2019).

In hoeverre kunnen Zuid-Hollandse gemeenten bijdragen aan de interbestuurlijke opgaven voor de komende jaren?

De financiële ruimte voor gemeenten om hieraan te kunnen bijdragen is beperkt tot afwezig, zo is gebleken uit de financiële analyse. Voor de interbestuurlijke opgaven die wij hebben onderzocht liggen de verwachte extra structurele apparaatskosten voor gemeenten in Zuid-Holland op bedrag dat oploopt naar zo'n € 100 miljoen per jaar. Het is hierbij belangrijk om te realiseren dat dit bedrag geen betrekking heeft op alle interbestuurlijke opgaven! We zien ook dat er op dit moment vanuit het Rijk middelen beschikbaar gesteld worden voor de opgaven die wij in dit onderzoek hebben onderzocht. Deze middelen zijn echter veelal incidenteel van aard en bovendien een stuk lager dan de kosten die gemeenten maken, ook in de toekomst. Er is dus een structurele oplossing nodig voor de aanvullende kosten die op gemeenten, niet alleen in Zuid-Holland, afkomen voor deze nieuwe taken. Wij voorzien dat de huidige wijze van bekostiging in de nabije toekomst zal leiden tot vertraging van de programma's, zowel in de beleidsvoorbereiding als in de uitvoering.

Financiële problemen nemen komende jaren toe. Hiervoor maakten we al een voorzichtige inschatting van de financiële problemen van gemeenten in Zuid-Holland voor de komende jaren, specifiek binnen het sociaal domein. De financiële knelpunten binnen de andere domeinen komen daar nog bij. Denk bijvoorbeeld aan de (structurele) financiering van (nieuwe) taken als de energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie en wonen. Bovendien is de verwachting dat bezuinigingen op andere terreinen (zoals bijvoorbeeld volkshuisvesting) in de toekomst zorgen voor nog meer financiële druk. Als al deze trends doorzetten en er komen geen wijzigingen in de financiering van de eerste overheid dan zijn de financiële problemen voor gemeenten in Zuid-Holland zeer ernstig. De inschatting is dat bij ongewijzigd beleid het tekort voor gemeenten in Zuid-Holland binnen afzienbare tijd oploopt tot een bedrag tussen de € 500 miljoen en € 700 miljoen per jaar. Dit is ongeveer 10% van het huidige eigen vermogen!

Drie reële risico's

In aanvulling op onze hoofdconclusies, zien we voor de nabije toekomst drie reële, niet te negeren, risico's voor gemeenten in Zuid-Holland ontstaan. Deze risico's worden hieronder kort toegelicht.

1. *Kans op herhaling van fouten bij Omgevingswet en Interbestuurlijke Taken*

De decentralisaties in het sociaal domein leveren ons een belangrijke leerervaring op. In de afgelopen vijf jaar hebben we scherp kunnen zien hoe de decentralisaties financieel, bestuurlijk en praktisch uitpakt. Op tal van vlakken leidden ze niet tot de gewenste resultaten. De combinatie van 'dienstverlening dicht bij de burger' en 'meer ruimte voor lokale beleidsvorming en uitvoering' pakte anders uit dan gedacht. En helaas leidde het overhevelen van taken naar de gemeenten ook niet tot lagere kosten.

We moeten leren van deze lessen. Niet omdat leren van je ervaringen altijd goed is, maar omdat de penibele situatie van de gemeenten zonder structurele aanpassingen verder zal verslechteren. Als er niets verandert, zal de bestuurskracht van de gemeente in steeds hoger tempo afkalven. Zorgwekkend, want gemeenten krijgen alleen maar meer op hun bordje. Naast hun bestaande taken moeten zij nu en in de toekomst het hoofd bieden aan een aantal grote maatschappelijke vraagstukken die je alleen interbestuurlijk kunt oplossen: de klimaatverandering en de energietransitie. En de Omgevingswet staat voor de deur, een nieuwe decentralisatie met grote impact.

Het is noodzakelijk om lering te trekken uit gemaakte fouten en praktische onvolkomenheden in de decentralisaties van 2015. Dat maakt de kans op herhaling kleiner. Gemeenten moeten beter zijn toegerust op het uitvoeren van nieuwe interbestuurlijke taken en de implementatie van de Omgevingswet en ze moeten hun huidige taken naar behoren kunnen vervullen.

2. *Grotere tekorten sociaal domein door wegvallen meevallers inkomensvoorzieningen*

Als de coronacrisis leidt tot een economische crisis, zal het aantal mensen dat een beroep doet op de inkomensvoorzieningen bij gemeenten hoogstwaarschijnlijk stijgen. Mocht het om dezelfde aantallen gaan als tijdens de financiële crisis in 2008 dan kan het tekort binnen het sociaal domein voor de gemeenten in Zuid-Holland oplopen tot € 500 miljoen op jaarbasis.

De huidige financiële problemen binnen het sociaal domein worden voornamelijk veroorzaakt door tekorten op Jeugdzorg en Wmo. Overschotten op andere taakvelden binnen het sociaal domein (met name inkomensvoorzieningen) zorgden ervoor dat de totale tekorten binnen het sociaal domein enigszins werden gedempt.

Voor de komende jaren zijn de (financiële) vooruitzichten in het sociaal domein niet goed. De verwachting is dat de tekorten binnen Jeugdzorg en Wmo voorlopig blijven. Als er ook nog tekorten ontstaan op het gebied van inkomensvoorziening, zijn de financiële problemen helemaal niet meer te overzien. Zeker nu de beperkte overschotten op het taakveld huishoudelijke hulp dreigen op te drogen als gevolg van het abonnementstarief hulp in de huishouding.

3. *Bezuinigingen op traditionele gemeentetaken leiden tot uitholling leefbaarheid en vitaliteit*

Eenzaamheid, de ontwrichting van de samenleving en het isolement van groepen zijn onderwerpen die een gerichte aanpak vragen. De covid-19-periode heeft dat nog eens extra duidelijk gemaakt. De gemeente heeft de beste papieren om te investeren in een inclusieve samenleving met leefbare en vitale kernen, dorpen en wijken. Maar juist de gemeentelijke taken die bijdragen aan vitaliteit en leefbaarheid staan sterk onder druk.

De transformatie van een verzuilde samenleving naar een maatschappij waarin mensen thematisch, in bubbels en horizontaal met elkaar verbonden zijn, leidt tot nieuwe maatschappelijke vraagstukken, zoals inclusiviteit, participatie, gelijkheid, verbinding en sociale cohesie. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hanteert twee strategische perspectieven om naar de samenleving te kijken: het perspectief van de veranderende verzorgingsstaat en het perspectief van insluiting en uitsluiting.

Denkend vanuit de maatschappelijke vraagstukken en de perspectieven van het SCP heeft de eerste overheid, de gemeente, een belangrijke rol. De gemeente staat immers het dichtst bij de samenleving en kan maatwerk leveren, passend bij de samenstelling van de gemeenschap, de kernmerken van het gebied en met aandacht voor de identiteit van de kernen, dorpen of wijken. De verminderde beleidsruimte en de belabberde financiële situatie gooien echter roet in het eten. Omdat gemeenten binnen het sociaal domein en regionale samenwerkingsverbanden weinig sturingsmogelijkheden hebben, worden financiële tekorten afgewenteld op de traditionele taakvelden. Precies die taakvelden die zo belangrijk zijn voor een leefbare en levenskrachtige samenleving. Zelfs in tijden van hoogconjunctuur stonden voorzieningen voor cultuur, sport, buurt- en jongerenzorg onder druk. Een slecht financieel perspectief leidt tot verdere uitholling van voorzieningen en activiteiten die een belangrijke bijdrage leveren aan de leefbaarheid en vitaliteit van steden, dorpen en wijken.

Slotbeschouwing: Een wankеле basis voor de autonomie van gemeenten

De provincie Zuid-Holland heeft ons als hoofdvraag meegegeven: “Wordt nog in voldoende mate voldaan aan het grondwettelijke uitgangspunt van autonomie en open huishouding van gemeenten in Zuid-Holland”? Van meet af aan was duidelijk dat dit een normatieve vraag is, die niet zonder meer vanuit onze empirische onderzoeksresultaten beantwoord kan worden.

Een sterke eerste overheid is van groot belang voor gemeenschappen. De vraagstukken die raken aan leefbaarheid en vitaliteit van dorpen, wijken en kernen én aan de samenhang en sociale cohesie in gemeenschappen blijven onverkort van belang. Die vraagstukken adresseren ook een goede relatie -met menselijke maat- tussen gemeente en inwoners. In tal van publicaties is juist de laatste jaren hierop gewezen, zoals in het boek “Veenbrand” van Kim Putters en “Groter denken kleiner doen” van Herman Tjeenk Willink.

Juist die eerste overheid staat onder druk. Allereerst financieel, zo is duidelijk geworden in dit onderzoek. De begrotingen in het sociaal domein worden overschreden, het eigen vermogen loopt in tijden van hoogconjunctuur terug en de solvabiliteit daalt.

Ook hebben we gezien dat de beleidsruimte van gemeenten af neemt. Vanwege decentralisaties, interbestuurlijke en intergemeentelijke samenwerking en nationale regelgeving. De gemeenten hebben daarentegen juist speelruimte op de traditionele taakvelden die direct raken aan de leefbaarheid, vitaliteit en sociale cohesie nodig. Dit zijn ook de taakvelden waar de gemeenteraden sturing kunnen geven aan beleid en uitvoering.

Juist op die taakvelden is armslag nodig en zijn lange riemen gewenst. Hier is Nederland gebaat bij investeren. In de sociale veiligheid, buurtwerk, in de kwaliteit van de openbare ruimte, in groenvoorziening, in sport en cultuur. Maar juist dit smalle gebied waar gemeenten beleidsruimte hebben is wrang genoeg het terrein geworden waar noodzakelijke bezuinigingen moeten worden gevonden.

In financiële termen is het aandeel van taakvelden met ‘veel beleidsruimte’, uitgaande van de definities van het ROB, geslonken van 40,6% in 2011 naar 25,2% in 2019. Bij continuering van het huidige beleid zal deze beleidsruimte verder slinken. Zo is de verwachting. Met mogelijk grote consequenties voor zwembaden, sporthallen en bibliotheken.

Johan Rudolph Thorbecke heeft onze grondwet vernieuwd en kan als grondlegger van het parlementarisme gezien worden. Hij had met de formuleringen van autonomie en open huishouding voor ogen dat gemeenten en provincies volledige zeggenschap zouden hebben over hun grondgebied binnen de grenzen van “hogere” wet- en regelgeving. En al in 1987 schreef Thorbecke-kenner Toonen: “De meeste beleidsterreinen waar gemeenten aanvankelijk hun recht op initiatief ontplooid hebben, zijn na verloop van tijd het voorwerp geworden van nationale regelgeving. Deze terreinen zijn daarmee aan de autonome taakbeartiging door gemeenten onttrokken” (Toonen, 1987). Maar hij waarschuwt daar meteen bij: “Bij de analyse van historische ontwikkelingen dient gewaakt te worden voor de interpretatie waarbij het onttrekken van taken aan de staatsrechtelijke gemeentelijke autonomie gelijkgesteld wordt met een uitholling van de rol en materiële beleidsvrijheid van gemeenten in het staatsbestuur.” Ook de deskundigen die ons onderzoek hebben begeleid en geduïd hebben gewaarschuwd voor een al te simpele duiding van de betekenis van onze Grondwet op dit punt.

De huidige autonomie of vrije beleidsruimte ontwikkelt zich in een veld waarbij twee aspecten dominant zijn. Allereerst vraagt het ene maatschappelijke vraagstuk om lokaal beleid (veel vraagstukken verbonden aan vitaliteit en leefbaarheid) en een ander vraagstuk om een regionale aanpak (wonen, arbeidsmarkt, energietransitie). Die regionale taken hebben een interbestuurlijk karakter. Daarnaast vragen o.a. de decentralisaties om het opbouwen van hoogwaardige kennis en kunde en robuuste uitvoeringsorganisaties. Vanwege schaalvereisten en -voordelen worden veel van deze taken intergemeentelijk georganiseerd. Het geheel laat vanuit een gemeentelijk perspectief een beeld zien van een versmallend deel van de taken dat gericht is op lokaal beleid en lokale uitvoering. En daarnaast een groeiende interbestuurlijke en intergemeentelijke samenwerking. In het rapport van Bernard ter Haar “Als één overheid” worden oplossingen aangedragen om effectiever regionaal samen te werken (SIFV, 2020). De constatering dat maatwerk per opgave nodig is lijkt meer dan terecht. Echter, het plaatst gemeenten politiek-bestuurlijk steeds meer in een positie waarin het speelveld onoverzichtelijk en moeilijk te beïnvloeden is. De legitimiteit van een groot deel van de intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking is matig ontwikkeld. De toenemende behoefte om te zoeken naar interbestuurlijke aanpakken met meer sturing op het regionale niveau is vanuit de inhoudelijke problematiek logisch en wenselijk, maar zet de sturingsruimte van gemeenten nog verder onder druk.

De remedie van opschaling kan behulpzaam zijn, maar zet de oorspronkelijke taken van de gemeenten en de nabijheid bij de gemeenschap onder druk. Al met al is een democratisch en bestuurlijk ontworpen stelsel ontstaan, waarin bestuurlijke zelfstandige gemeenten in een veelkleurig pallet van samenwerkingsrelaties maatschappelijke vraagstukken proberen op te lossen.

Het lijkt daarmee wenselijk dat er een heroverweging omtrent verdergaande decentralisaties plaatsvindt om te voorkomen dat de politiek-bestuurlijke dynamiek in gemeenten verder wordt belast en de bestaande vrije beleidsruimte verder wordt beperkt. Daarnaast is het ook wenselijk dat doordacht gaat worden hoe sturing, financiering en legitimatie in de mix van lokale, interbestuurlijke en intergemeentelijke ambities en uitdagingen evenwichtiger tot stand kan worden gebracht.

De vraag of er nog “in voldoende mate wordt voldaan aan het grondwettelijk uitgangspunt van autonomie en open huishouding” en of en hoe wordt omgegaan met de drie hoofdadviezen is uiteindelijk een politieke vraag. Ons onderzoek kan slechts illustreren dat de vraag buitengewoon urgent is en de adviezen relevant.

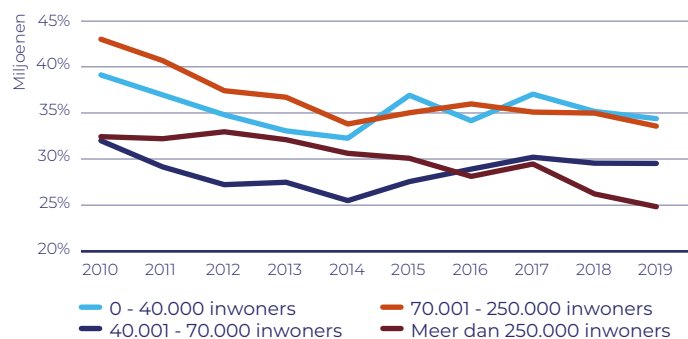
BIJLAGE 1.

Verdiepende analyses

Verdieping 1A

Ontwikkeling solvabiliteitsratio grootteklassen gemeenten Zuid-Holland 2010-2019

In figuur 22 is de ontwikkeling van de solvabiliteit gepresenteerd voor verschillende grootteklassen van gemeenten. We onderscheiden kleine gemeenten (< 40.000 inwoners), middelgrote gemeenten (40.000-70.000 inwoners), grote gemeenten (70.000-250.000 inwoners) en G4-gemeenten. Voor alle grootteklassen is er een dalende trend van de gemiddelde solvabiliteit zichtbaar over de periode 2010-2019, ondanks incidentele stijgingen. De grootste daling is zichtbaar bij grote gemeenten, van 42,9% in 2010 naar 31,2% in 2019. Ook de G4-gemeenten laten een daling zien, van 32,4% in 2010 naar 23,3% in 2019. De G4-gemeenten zitten hiermee nog maar net boven de kritieke grens van 20% die doorgaans voor de solvabiliteitsratio wordt gehanteerd.

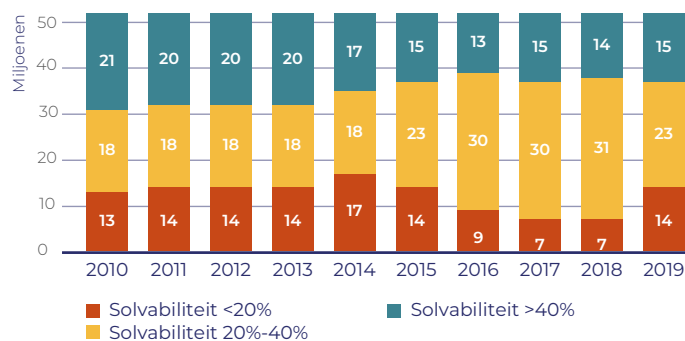


Figuur 22. De ontwikkeling van de solvabiliteit gepresenteerd voor verschillende grootteklassen van gemeenten.

Ontwikkeling verdeling gemeenten over verschillende groepen solvabiliteitsratio 2010-2019

In figuur 23 zijn de gemeenten in Zuid-Holland over de periode 2010-2019 ingedeeld naar solvabiliteit: zwak (< 20%), voldoende (20%-40%) en sterk (>40%). Een aantal zaken valt op:

- Het aantal gemeenten met een sterke solvabiliteit (>40%) neemt af van 21 in 2010 naar 15 in 2019.
- Het aantal gemeenten met een voldoende solvabiliteit (20%-40%) neemt juist toe, van 18 in 2010 naar 23 in 2020.
- In dezelfde periode is tevens een lichte stijging van het aantal gemeenten met een zwakke solvabiliteit zichtbaar, van 13 in 2010 naar 14 in 2019. Met name de stijging met 7 van 2018 naar 2019 is zorgwekkend, ook omdat uit recent onderzoek blijkt dat de ingezette trend de komende jaren niet zal stoppen (zie ook benchmark BDO (2021)).



Figuur 23. Indeling gemeenten naar solvabiliteit.

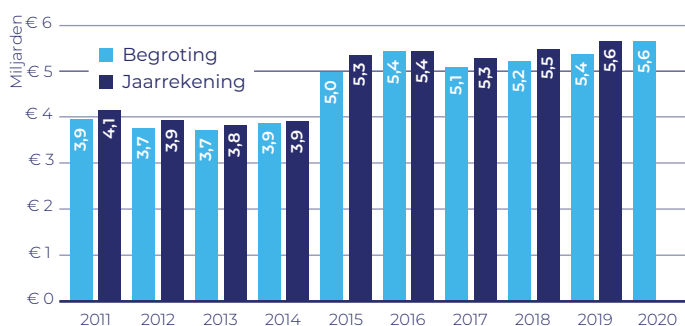
Verdieping 1B

Ontwikkeling begrote lasten sociaal domein t.o.v. jaarrekening gemeenten Zuid-Holland 2011-2019

De stijging vanaf 2015 van de totale lasten in het sociaal domein in de jaarrekening van gemeenten in Zuid-Holland is aanzienlijk, maar ook een stuk minder groot dan het beeld dat hierover bestaat. Dit komt vooral doordat het sociaal domein vóór 2015 ook al een aanzienlijk aandeel in de begroting van Zuid-Hollandse gemeenten had.

Dit is goed zichtbaar in figuur 24. Hierin zijn voor de periode 2011-2019 de begrote totale lasten van het sociaal domein afgezet tegen de werkelijke lasten in de jaarrekening. De totale lasten in de jaarrekening bedroegen in 2019 € 5,6 miljard, ten opzichte van € 3,8 miljard in het jaar voor de decentralisaties van 2015.

Dit betekent dat de totale lasten in het sociaal domein voor gemeenten in Zuid-Holland ongeveer 1,5 keer hoger zijn (+47%) dan vóór de decentralisaties. Het beeld dat de totale begroting van gemeenten in Zuid-Holland door de decentralisaties in 2015 met de helft is toegenomen, of zelfs is verdubbeld, klopt niet.



Figuur 24. De begrote totale lasten van het sociaal domein afgezet tegen de werkelijke lasten in de jaarrekening.

In aanloop naar de decentralisaties van taken in 2015, tussen 2011 en 2014, is een daling van de totale kosten in het sociaal domein voor de Zuid-Hollandse gemeenten zichtbaar. In 2011 bedroegen de totale kosten nog € 4,1 miljard, tegenover € 3,9 miljard in 2014. Deze daling is vooral te verklaren door lagere kosten op het gebied van inkomensondersteuning als gevolg van betere economische omstandigheden na de kredietcrisis van 2008.

Wat verder opvalt in de figuur is dat de werkelijke lasten in ieder jaar, met uitzondering van het jaar 2014, hoger uitvallen zijn dan aanvankelijk was begroot. Hierbij moet opgemerkt worden dat de begrote lasten in 2016 nagenoeg gelijk waren aan de gerealiseerde lasten.

Eveneens opvallend is dat de verschillen tussen begroting en realisatie in de periode na 2016 steeds groter worden. In 2017 was het totale verschil tussen begroting en realisatie ongeveer € 198 miljoen, terwijl dit in 2019 al was opgelopen tot bijna € 295 miljoen. De begroting van het sociaal domein van gemeenten in Zuid-Holland lijkt structureel te optimistisch, afgezet tegen de daadwerkelijke realisatie.

Verdieping 1C

Nieuwe interbestuurlijke opgaven zorgen voor extra financiële druk

De samenleving heeft te maken met grote opgaven en transities. Zowel de problemen als de oplossingen gaan over de grenzen van de individuele overheden heen. Maatschappelijke opgaven zijn niet eenduidig toe te delen aan overheid of markt of aan een bepaalde bestuurslaag. Steeds vaker werken overheden dan ook samen aan die opgaven, op basis van regionale en/of landelijke afspraken.

Het Interbestuurlijk Programma

Het Interbestuurlijk Programma (IBP) dat de overheden in februari 2018 met elkaar opstelden, is een uiting van de gedachte dat overheden elkaar nodig hebben. In het IBP worden drie zaken genoemd die aan de samenwerking ten grondslag liggen.

- De *vervlechting van maatschappelijke opgaven* vraagt om samenwerking. Samen optreden als overheden is cruciaal om knelpunten op te lossen en resultaten te boeken.
- Voor het *vertrouwen* van de burger, en om aan de *verwachtingen* van burgers te voldoen, is het noodzakelijk om te opereren als één overheid.
- Maatschappelijke *opgaven* worden steeds meer op *sub- en supranationaal niveau aangepakt*, dus in de regio of juist op Europees niveau. In samenhang en ook wel los van het IBP zijn daarom in de afgelopen jaren meer interbestuurlijke afspraken tot stand gekomen.

Overheden moeten dus samenwerken bij maatschappelijke, maar ook bestuurlijke vraagstukken die op meerdere schaalniveaus tegelijk spelen. Iedere overheidspartij moet daarbij in staat zijn om een betekenisvolle bijdrage te leveren. Immers, wanneer overheden dat niet kunnen, betekent dat een ernstige verzwakking van de overheidsinspanningen als geheel.

Financiële middelen

In het IBP kwam de financiële dekking van de interbestuurlijke opgaven aan de orde. Deze was voorzien in de trap-op-trap-af-systematiek, waarbij destijds een sterke groei van de rijksuitgaven en daarmee het gemeentefonds werd geraamd. Daarnaast kwam er een verbreding van de basis voor de normeringssystematiek, zodat ook de groei in zorguitgaven van het Rijk ging meetellen. Dit alles zou gemeenten en provincies volgens het IBP meer vrij besteedbaar budget geven.

Dat betekende dat de gemeenten hun inzet volgens de afspraken in eerste instantie moesten bekostigen uit bestaande middelen. De groei van de algemene uitkering moest uit het gemeentefonds (accres) komen. Daarnaast waren er voor een aantal van de gezamenlijke opgaven enveloppen of andere intensiveringen voorzien.

Ook gemeenten, provincies en waterschappen zegden toe om middelen beschikbaar te stellen voor de interbestuurlijke opgaven. Volgens het IBP zou dit blijken uit de investeringsagenda van de decentrale overheden (2017) en de (nieuwe) college- en raadsprogramma's.

Hieronder gaan we in op de twee majeure opgaven. Zij behoeven de sterkste groei van de inzet van de overheid als geheel en daarmee ook van de gemeenten: de klimaatopgave en het toekomstbestendig (en betaalbaar) wonen.

Drie grote opgaven rond de klimaatverandering

Eén van de meest bepalende opgaven in de huidige tijd is de klimaatverandering. Er zijn drie centrale thema's: energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie.

1. Energietransitie

Om de opwarming van de aarde te beteugelen, zijn maatregelen nodig. Daarom hebben Nederlandse overheden en organisaties in 2019 het Klimaatakkoord gesloten: de Nederlandse uitwerking van de internationale klimaatafspraken van Parijs (2015).

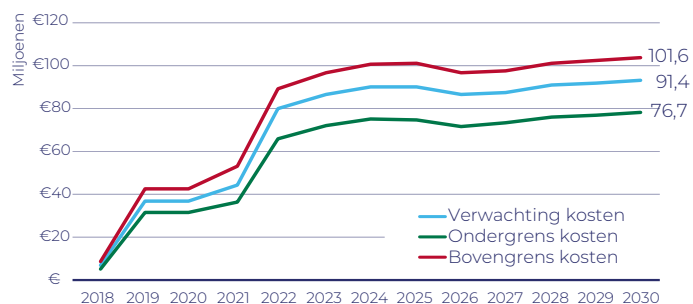
Veel van de afspraken moeten in de regio worden waargemaakt. Gemeenten zetten zich in het Klimaatakkoord in voor een meerjarige, programmatische, nationale aanpak. Samenwerking met regio's in het hele land staat bij de energie- en klimaatstrategieën voorop. Ook de Omgevingswet wordt hierbij betrokken.

Er zijn in het Klimaatakkoord afspraken gemaakt waardoor decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) nieuwe taken krijgen of waardoor bepaalde taken worden geïntensiveerd. Zij moeten daardoor extra kosten maken. Het gaat daarbij om *apparaatskosten* maar ook om *investeringskosten*, zoals de fysieke kosten van laadpalen of verduurzaming van gebouwen.⁴ In totaal kunnen 28 nieuwe of (sterk) geïntensiveerde taken voor gemeenten worden onderscheiden, naar de vijf pijlers van het Klimaatakkoord: gebouwde omgeving, mobiliteit, industrie, landbouw en elektriciteit.

Vanwege zijn onafhankelijke positie is de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd een onderzoek te begeleiden naar de hoogte van de extra uitvoeringslasten. Op basis van dit onderzoek⁵ kan worden gesteld dat de kosten voor gemeenten in 2024 in totaal € 599,6 miljoen bedragen. De totale extra uitvoeringslasten voor de periode 2022-2024 zijn € 1.589,3 miljoen.

Uitgaande van dit onderzoek hebben wij adequaat kunnen berekenen wat de komende meerkosten van de Zuid-Hollandse gemeenten zijn vanaf 2022.

Omdat de meeste gemeenten al begonnen zijn, hebben we voor de jaren 2018-2021 een schatting gemaakt op basis van dezelfde cijfers. Niet elke extra taak is daarbij al aan de orde; sommige taken, zoals het uitrollen van wijkuitvoeringsplannen in het kader van de warmtetransitie, worden nog opgestart. Hieruit resulteert het volgende beeld (figuur 25):



Figuur 25 Verwachte extra apparaatskosten energietransitie Zuid-Hollandse gemeenten 2020-2030.

We zien dat de opgetelde extra apparaatskosten oplopen van € 31 tot € 42 miljoen in 2019 tot maximaal zo'n €100 miljoen in de jaren die nog komen. Let wel: dit zijn alleen de apparaatskosten. Hier komen dan nog investeringen bij.

2. Klimaatadaptatie

Het Deltaplan Ruimtelijke adaptatie is een gezamenlijk plan van gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om Nederland klimaatbestendig en waterrobuust in te richten. Het Deltaplan versnelt en intensificeert de aanpak van wateroverlast, hittestress, droogte en de gevolgen van overstromingen. Het is opgebouwd volgens zeven ambities. Om de kwetsbaarheden in beeld te krijgen, dienden alle overheden uiterlijk in 2019 een *stresstest* te hebben uitgevoerd voor de vier klimaatthema's: wateroverlast, hitte, droogte en overstroming.

Op basis van deze stresstest voeren gemeenten, waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat per regio een *risicodialoog* met alle relevante gebiedspartners. Nadat overheden de *adaptatiestrategie* hebben opgesteld, maken zij een uitvoerings- en investeringsagenda voor hun regio.

Ook op het gebied van klimaatadaptatie kan uitgerekend worden wat deze activiteiten in termen van apparaatskosten hebben gekost en zullen gaan kosten. Aan de hand van een taakanalyse en capaciteitsberekening voor diverse categorieën gemeenten (klein, middelgroot, groot) komen wij voor 2019 uit op een bedrag van € 7,5 miljoen voor alle gemeenten van Zuid-Holland bij elkaar. In 2021 zullen de gemeenten gezamenlijk op € 11,1 miljoen uitkomen en daarna op € 5,6 miljoen per jaar. De piek houdt verband met de initiële (participatieve) beleidsontwikkeling op dit gebied.

⁴ In het ROB-onderzoek Van Parijs naar praktijk (januari 2021) worden de kosten gerekend die decentrale overheden in hun eigen processen maken om de taken uit te voeren. Dit zijn 'apparaatskosten', ook wel 'de kleine geldstroom' genoemd. De investeringen in de samenleving ('programmagemelden' of 'de grote geldstroom') worden niet meegerekend. De totale kosten daarvan lopen mogelijk in de miljarden. Van de omvang noch verdeling van deze kosten (overheid, huishoudens, bedrijven) zijn berekeningen voorhanden.

⁵ Zie voor de resultaten <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2021/01/25/advies-van-parijs-naar-praktijk>.

3. Circulaire economie

In het Publiek Kader Huishoudelijk Afval hebben de gemeenten en het Rijk de ambitie vastgelegd dat in 2020 de hoeveelheid restafval gemiddeld niet meer dan 100 kilogram per persoon per jaar mag zijn. Ook moet 75% van het huishoudelijk afval worden gescheiden. Minder restafval en meer gescheiden materiaalstromen vergroten de kansen voor hergebruik.

De VNG heeft ook over verpakkingen met het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat en het Afvalfonds Verpakkingen afspraken gemaakt. Hiervoor geldt wettelijke producentenverantwoordelijkheid, die via de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 deels wordt uitgevoerd door gemeenten, in ruil voor vergoedingen en aanvullende afspraken.

Deze normen werken door in de tarieven waar gemeenten mee te maken hebben en die zij (kunnen) doorberekenen in de afvalstoffenheffing. Deze heffing is in 2021 landelijk met 10,0% de sterkste stijgingsfactor in de lokale lasten (CBS, 2021).

Vergoedingen door het Rijk niet afdoende

Zoals hierboven aangegeven, werd bij het sluiten van het IBP ervan uitgegaan dat de kosten van de gemeenten merendeels konden worden opgevangen binnen de geraamde stijging van de inkomsten uit het gemeentefonds. Desalniettemin was ook voorzien in de mogelijkheid dat het Rijk aanvullende middelen ter beschikking zou stellen. Dat is inderdaad gebeurd, middels een aantal, grotendeels incidentele, decentralisatie-uitkeringen. Voor de gezamenlijke Zuid-Hollandse gemeenten gaat het om de volgende bedragen: € 8,0 miljoen in 2016, € 1,0 miljoen in 2017, € 29,7 miljoen in 2019, € 29,2 miljoen in 2019 en € 0,3 miljoen in 2020.

Woonopgave lastig te realiseren

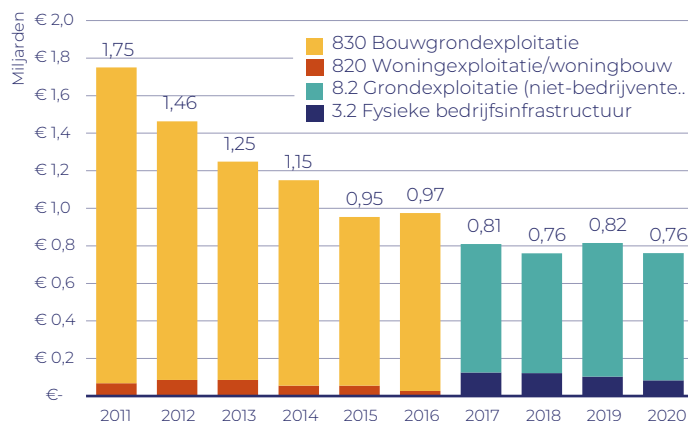
Het tweede interbestuurlijke thema is wonen. Woonbeleid is een gemeentelijke taak, waarvoor gemeenten financieel verantwoordelijk zijn.

In de Staat van de Woningmarkt 2020 stelt het ministerie van BZK voor om in de periode 2020-2030 in totaal 845.000 woningen te realiseren en tijdens de coronacrisis de bouw te laten doorgaan om een terugval, zoals tijdens de kredietcrisis, te voorkomen.

Op 22 april 2020 werd door meer dan 40 partijen de gezamenlijke verklaring 'Samen doorbouwen aan Nederland' ondertekend. Tevens is op 20 mei het Doorbouwplan gepresenteerd, gericht op het blijven doorbouwen tijdens de coronacrisis. Ook VNG en IPO ondertekenden deze verklaring.

De activiteiten van de gemeente variëren van het stellen van randvoorwaarden (door middel van visie, plannen en regelgeving) tot een actieve rol (aankoop en verkoop van gronden, ontwikkeling).

De huidige lokale financiering geschiedt in principe via de grondexploitatie. Deze is een balans van kosten en opbrengsten per locatie. Als we kijken naar de omvang van deze grondexploitaties, zien we het volgende beeld:



Figuur 26. Grondexploitaties (woningen en bedrijventerreinen) in begroting gemeenten Zuid-Holland 2011-2020.

In de figuur zijn de begrote lasten met betrekking tot grondexploitaties (woningen en bedrijventerreinen) van gemeenten gepresenteerd over de periode 2011-2020. In deze periode is een duidelijk dalende trend zichtbaar. Waar het volume in 2011 € 1,8 miljard bedroeg, is dit in de begroting 2020 gedaald tot € 760 miljoen. Dit betekent een afname van ongeveer € 1,0 miljard in de begroting van gemeenten in Zuid-Holland over deze periode.

Er zijn twee belangrijke redenen voor deze daling:

- De belangrijkste oorzaak van de extreme daling is de kredietcrisis van 2008. Veel gemeenten voerden ten tijde van deze crisis een actief grondbeleid, hetgeen ook bij gemeenten in Zuid-Holland resulteerde in grote grondposities. Als gevolg van de kredietcrisis lukte het steeds minder goed om deze gronden te verkopen. Veel gemeenten hebben in deze periode, al dan niet verplicht, grote afboekingen gedaan op de grondpositie. Inmiddels is de vraag aangetrokken, maar zijn de prijzen van de grond die de gemeenten verkopen slechts geleidelijk gestegen.⁶
- Steeds meer gemeenten in Zuid-Holland voeren in toenemende mate een *faciliterend* grondbeleid in plaats van een actief beleid van aan- en verkoop van gronden. Hierbij wordt een groot deel van de (financiële) risico's bij marktpartijen neergelegd. Er komt dus relatief weinig grond bij op de grondexploitatie.

Bij de woonopgave zijn er meer knelpunten voor gemeenten dan alleen het afgenomen volume van de eigen grondexploitatie.

6 Benchmark Gemeentelijke Grondprijzen, 2020-2021.

Met name rond de realisatie van een betaalbaar woningbouwprogramma (sociale huur, betaalbare koopwoningen) zijn er verminderde opbrengsten. Er is sprake van een publieke onrendabele top van een project. Dit is het financieel tekort op het totaal van publieke kosten en opbrengsten van een project. Dit tekort ontstaat door de kosten van de voor woningbouw noodzakelijke maatregelen om (een deel van) het project mogelijk te maken.

Deze maatregelen zijn gericht op de infrastructurele ontsluiting en/of verbetering van de bereikbaarheid van het projectgebied, verlaging van de stikstofdepositie in stikstofgevoelige Natura-2000 gebieden, bodemsanering, uitplaatsing van activiteiten die hinder veroorzaken voor woningbouw, de (her)inrichting van de openbare ruimte, het aanleggen van binnenwijkse voorzieningen als basisscholen en het opvangen van een toenemende druk op bovenwijkse voorzieningen.

Ook kampen gemeenten met een tekort aan goed opgeleide ambtenaren op alle afdelingen die met wonen of woningbouw te maken hebben.

Door de afname van grondposities waardoor er minder winst wordt gemaakt op projecten, zijn gemeenten minder goed in staat om bovengenoemde kosten op te vangen. De situatie zoals die voorheen was, dat projecten zelfs zoveel winst opleverden dat daarmee bredere voorzieningen konden worden gefinancierd, is ook voorbij.

Verdieping 1D

Ontwikkeling aandeel GR'en in gemeentelijke begroting 2011-2020 in verschillende grootteklassen

In figuur 27 is de ontwikkeling van het aandeel van GR'en in de totale begroting 2011-2020 van gemeenten in Zuid-Holland weergegeven. De gemeenten zijn naar grootte in groepen ingedeeld.

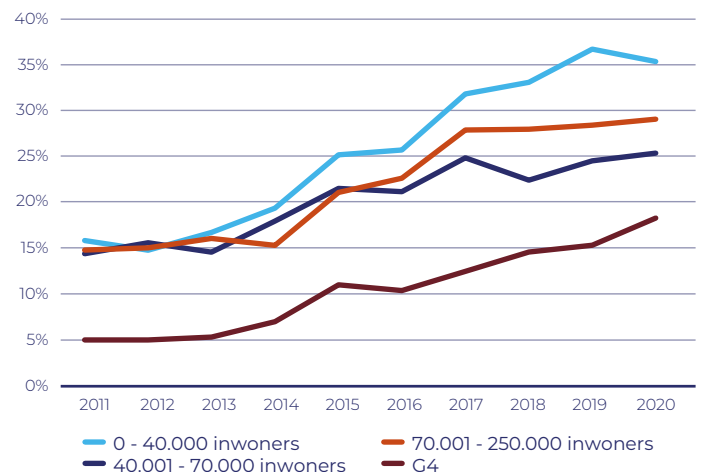
Voor alle groepen van gemeenten is een duidelijke stijging zichtbaar van het aandeel van GR'en.

Wat opvalt, is dat in 2011 het aandeel in de begroting voor kleine gemeenten (< 40.000 inwoners), middelgrote gemeenten (40.000-70.000 inwoners) en grote gemeenten (70.000-250.000) ongeveer rond 15% lag. De grootste stijging is zichtbaar bij kleine gemeenten, van 16% in 2011 naar 35,3% in 2020. Dit betekent dat meer dan een derde van de begroting van kleine gemeenten in Zuid-Holland is belegd in gemeenschappelijke regelingen.

Ook voor grote gemeenten is een opvallende stijging zichtbaar van 14,9% in 2011 naar 29,0% in 2020, bijna een verdubbeling van het aandeel. Hiermee komt het boven het percentage van middelgrote gemeenten te liggen. Dit is opmerkelijk omdat we verwachtten dat grote gemeenten relatief meer taken in eigen beheer zouden kunnen uitvoeren. Voor de gemeenten in Zuid-Holland is dit echter niet het geval.

Het aandeel van gemeenschappelijke regelingen in de begroting van middelgrote gemeenten is eveneens gestegen, van 14,5% naar 25,4%.

Ook voor de G4-gemeenten is het aandeel van gemeenschappelijke regelingen in de begroting aanzienlijk gestegen, van 5,0% in 2011 naar 18,3% in 2020. Hiermee ligt het totale aandeel een stuk lager dan in de andere grootteklassen van gemeenten. De G4-gemeenten hebben ongeveer een vijfde deel van de taken uitbesteed, terwijl de overige taken in eigen beheer worden uitgevoerd.



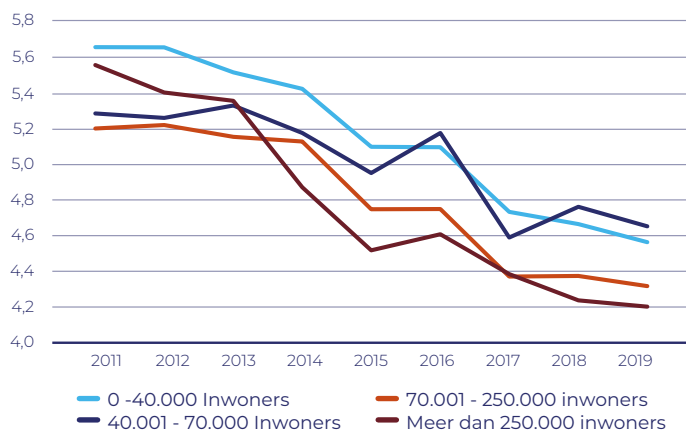
Figuur 27. Ontwikkeling aandeel GR'en in gemeentelijke begroting 2011-2020 in verschillende grootteklassen.

Ontwikkeling beleidsruimte Zuid-Hollandse gemeenten van verschillende omvang 2011-2019

In figuur 28 is het verloop van de gemiddelde beleidsruimte van verschillende grootteklassen van gemeenten binnen Zuid-Holland voor de periode 2011-2020 weergegeven.

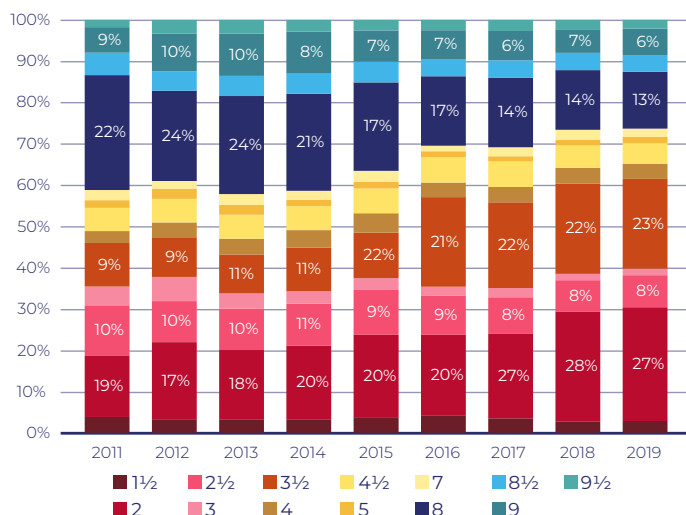
Hierbij zijn gemeenten als volgt ingedeeld: kleine gemeenten (< 40.000 inwoners), middelgrote gemeenten (40.000-70.000 inwoners), grote gemeenten (70.000-250.000 inwoners) en de G4-gemeenten (> 250.000 inwoners).

Opvallend is dat voor alle grootteklassen van gemeenten eenzelfde dalende trend in deze periode zichtbaar is. Ook is te zien dat kleine en middelgrote gemeenten – gemiddeld genomen – meer beleidsruimte hadden dan grote gemeenten en G4-gemeenten.



Figuur 28. Beleidsruimte binnen de totale begroting van gemeenten in Zuid-Holland.

Beleidsruimte 2011-2019 per categorie afgezet tegen totale begroting gemeenten Zuid-Holland



Figuur 29. De totale begroting van gemeenten.

In figuur 29 is de totale begroting van gemeenten in Zuid-Holland in de periode 2011-2019 ingedeeld naar de mate van beleidsruimte volgens de indeling van de ROB (2019).

Hierbij geldt: hoe hoger de score, hoe groter de beleidsruimte (10 is meeste beleidsruimte, 1 is minste beleidsruimte).

In de figuur vallen een aantal zaken op:

- Een stijging van de donkerrode blokken (beleidsruimte 2,0) van 19% in 2011 naar 27% in 2019:
- deze stijging wordt voor een deel veroorzaakt door de nieuwe verslagleggingsregels binnen het BBV (o.a. overhead apart inzichtelijk maken binnen de begroting), maar wordt vooral veroorzaakt door de aanvullende taken binnen het sociaal domein, zoals binnen het taakveld inkomensregelingen.
- Een stijging van de bruine blokken (beleidsruimte 3,5) van 9% in 2011 naar 23% in 2019: deze stijging wordt voornamelijk veroorzaakt door een aantal taakvelden binnen het sociaal domein dat in 2015 is overgedragen aan gemeenten, zoals wijkteams, Wmo en maatwerkdienstverlening 18- (jeugdhulp).
- Een daling van de donkerblauwe blokken (beleidsruimte 8,0) van 22% in 2011 naar 13% in 2019: de grootste verschuiving vindt plaats binnen het taakveld wonen en bouwen (incl. grondexploitaties woningen en niet-woningen).
- Als gevolg van de financiële crisis in 2008 is de grondpositie van gemeenten in Zuid-Holland aanzienlijk gedaald. Gemeenten hebben grote delen van de portefeuille afgestoten en hanteren sindsdien een minder actief grondbeleid, ook vanwege de grote risico's die eraan verbonden zijn. In het verleden werden kosten van grootschalige infrastructuur en voorzieningen (deels) gedekt door opbrengsten van grondexploitaties. Doordat gemeenten een minder actief ontwikkelbeleid voeren, vallen grondexploitaties als dekkingsbron weg.
- Over het geheel genomen is er een verschuiving te zien van meer naar minder beleidsruimte binnen de totale begroting van gemeenten in Zuid-Holland. Het aandeel van de categorieën met weinig beleidsruimte (t/m een score van 3,5) is toegenomen van 44,4% in 2011 naar 61,5% in 2019!
- Het aandeel van het sociaal domein in de totale begroting van gemeenten in Zuid-Holland wordt alleen maar groter, terwijl het aandeel van het ruimtelijk domein kleiner is geworden.

Intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking

Bij 'verlengd lokaal bestuur' gaat het in wezen om een nieuwe overheidslaag waar gemeenten zich naar te voegen hebben. Of zoals de minister van BZK het zelf verwoordde: 'Regionale samenwerking kent als verlengd lokaal bestuur op het punt van democratische legitimiteit een aantal inherente beperkingen ten opzichte van gemeenten.' (Thorbeckebrief, 2019).

Hetzelfde probleem speelt bij samenwerkingen op grotere schaal. Een voorbeeld is de 'Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering' waarbij de VNG collectieve taken (zoals op het gebied van ICT) uitvoert voor de gemeenten. In 2021 is het voorgestelde budget hiervoor € 47.784.600. Gemeenten moeten dit bedrag vanuit hun eigen budgetten ophoesten zonder de individuele mogelijkheid om hiervan af te wijken.

Ondersteunende initiatieven van de Rijksoverheid (zie bijvoorbeeld de impuls rond klimaatadaptatie) brengen ook weer extra verplichtingen met zich mee. Hier speelt ook een Europees aspect mee. In Nederland wordt het maken van plannen al gezien als het nakomen van een verplichting. In het Europese recht heb je pas aan je verplichtingen voldaan als het plan daadwerkelijk is uitgevoerd.

Praktische belemmeringen

Kijkend naar de situatie van gemeenten in Nederland komen we tot de volgende praktische belemmeringen:



a. Rijk is systeem- en stelselverantwoordelijk gebleven

De gemeente is geen autonome bestuurslaag. Ze voert echter steeds meer medebewindstaken uit, waarmee het beeld van een gedecentraliseerde eenheidsstaat ontstaat. Daarnaast voert de gemeente autonome taken uit. Het accent in de verhouding tussen autonoom en medebewind ligt weliswaar op de laatste categorie.

Op 1 januari 2015 heeft de overdracht van taken op het vlak van de "3D's" aan de gemeenten plaatsgevonden. De rijksoverheid is echter als systeem- en stelselverantwoordelijke aangewezen, zonder dat expliciet aangegeven is wat deze verantwoordelijkheid inhoudt.

"Mijn indruk is dat op decentraal niveau de medebewindstaken sterk zijn toegenomen en dat de betekenis van autonome taken juist aanzienlijk is afgenomen"

Prof. mr. dr. H. Addink

Decentralisatie van medebewindstaken, zoals grootschalig plaats heeft in het sociale domein, heeft een enorme bestuurlijkorganisatorische en financiële impact voor gemeenten. Daarnaast zijn gedeelde verantwoordelijkheden per definitie complex. Ze maken Rijk en gemeenten van elkaar afhankelijk. Deze situatie vraagt intensieve samenwerking, kennisdeling en afstemming tussen de gemeenten en het Rijk.

Het vertrouwen van het Rijk in gemeenten (en in de decentralisatie) lijkt beperkt. Het adagium "de eerste overheid kan deze taken beter uitvoeren, want dat is goedkoper" strijdt binnen het Rijk met de behoefte om te monitoren en bij te sturen. Dat dit de werkbaarheid onder druk zet, is evident. Immers, niet op alle onderdelen is helder wie waarvoor aan de lat staat. Het ROB heeft in 2019 in het rapport "Ondertussen in Den Haag" hier al uitgebreid aandacht aan besteed.

Onder die vlag stellen vakdepartementen eisen aan gemeenten en/of geven zij (financiële) prikkels. Inhoudelijke prikkels, zoals de invoering van het abonnementstarief of organisatorische prikkels, zoals verplichte jeugdzorg-regio's. Belanghebbenden kunnen de naleving van landelijke regels afdwingen bij de rechter. Een voorbeeld daarvan is de rechtszaak in 2019 van jeugdhulpaanbieders tegen de inkoopcombinatie van de gemeenten in Haaglanden.

Figuur 30. Praktische belemmeringen.

b. Recentralisaties, standaardisaties en reparaties beperken sturingsruimte gemeenten

Het Rijk voert regelmatig verbeteringen en aanscherpingen van wetten en regels door. De Tweede Kamer en ook de publieke opinie zijn namelijk gevoelig voor ongelijke toepassing van regels (bijvoorbeeld het tarief voor Wmo-ondersteuning). Voor een deel is dit inherent aan de invoering van decentralisaties.

Ontstane knelpunten vragen om landelijke maatregelen. Hierdoor vindt inhoudelijk of organisatorisch een zekere mate van recentralisatie plaats.

Met recentralisaties, standaardisaties en reparaties (bijv. in het geval van jeugdhulp) wordt de ruimte voor gemeenten om te sturen op een passend en betaalbaar sociaal beleid natuurlijk bijzonder sterk beperkt.

c. AVG, integriteit en behoorlijk bestuur vragen om innovatiesprong

Aandacht voor de bescherming van privacy (AVG 2018), integriteit en behoorlijk bestuur is een goede ontwikkeling. Ze is mede ingegeven door de informatisering van overheid en samenleving.

Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor innovatie en datagedreven sturing. Om doelgroepen goed te kunnen bedienen, de juiste ondersteuning toe te wijzen, maar ook om de correcte middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten, zijn er krachtige analyses nodig en vormen van datagedreven sturing.

Natuurlijk moet dit alles passen binnen de taken en bevoegdheden die voor een betrouwbare overheid gelden. Daarbij moet er aandacht zijn voor de mensen om wie het gaat en tegelijkertijd oog voor de financiën van de gemeente: een precaire balans.

Deze balans vraagt niet om risicomijding, voorzichtigheid of systemisch denken, maar om een innovatiesprong. Een innovatiesprong waarin bekendheid met regelgeving, innovatieve analysetechnieken en daarnaast samenwerking met derden (bijvoorbeeld met het CBS) belangrijke componenten zijn.

d. Effectief sturing geven vereist hoogwaardige kennis en kunde

De verantwoordelijkheid voor een belangrijk deel van de uitvoering van het beleid ligt bij de gemeentelijke professionals. Het blijkt cruciaal te zijn dat er discretionaire bevoegdheid ligt bij de consulenten zodat zij het beleid dat de gemeente bepaalt kunnen uitvoeren.

Echter, wanneer hier geen ruimte voor is, door bijvoorbeeld gebrek aan formatie, kennis en kunde, opleiding of ervaring, zal de uitvoering van de theorie moeilijk zijn. Men is dan vooral bezig met 'wegwerken' in plaats van het slim toepassen van regels.

Daarbij vraagt de innovatiesprong uit punt c om diepgaande kennis op veel beleidsterreinen, krachtige analyses en vormen van datagedreven sturing. Die zijn nodig voor het juist bedienen van doelgroepen, het toewijzen van ondersteuning en voorzieningen en het efficiënt inzetten van middelen.

e. Behoeft aan schaalgrootte en specialistische kennis leidt tot "bouncing"

Gemeenten willen voor burgers dichtbij en herkenbaar zijn. Sinds de toename van omvang en inhoud van het takenpakket zijn gemeenten meer gaan samenwerken. Het beleggen van taken bij de gemeente heeft geleid tot veel lagen tussen provincie en gemeenten. In de Regio-atlas is eenvoudig te zien dat nagenoeg alle gemeenten in gemiddeld 30 formele samenwerkingsverbanden actief zijn. Soms om schaalgrootte te organiseren (met als oogmerk: minder kwetsbaar, robuuster, goedkoper), soms om schaarse, hoogwaardige kennis te delen.

Hoewel de verantwoordelijkheid na de decentralisaties bij de gemeenten is gelegd, worden taken in werkelijkheid uitgevoerd op regionaal niveau. Op afstand van de gemeenteraad en georganiseerd in een gemeenschappelijke en complexe verantwoordelijkheid.

Voor de kleine en middelgrote gemeenten geldt dat zij in de samenwerking afhankelijk en veelal volgend zijn. Vooral als het gaat om de organisatie van de uitvoering, maar ook in de voorbereiding, monitoring en evaluatie van beleid.

f. *Spanning in begrotingsproces leidt tot optimistisch begroten in sociaal domein*

Het begrotingsproces binnen gemeenten is niet alleen complexer geworden, gemeenten hebben ook moeite om de begroting rond te krijgen. Veel posten in de begroting zijn moeilijk beïnvloedbaar vanwege hun aard en omdat ze in gemeenschappelijkheid worden uitgevoerd.

Het politiek debat spitst zich toe op die posten die gemakkelijk beïnvloedbaar zijn. En dat zijn veelal de traditionele, gemeentelijke taken die betrekking hebben op de leefbaarheid en vitaliteit van kernen, dorpen en wijken. Vaak zijn dit taken waar de lokale volksvertegenwoordiger de sterkste binding mee heeft. Een groot deel van de gemeenten begroot de kosten van het sociaal domein optimistisch. De gemeenten hanteren de vergoedingsregels uit het gemeentefonds als basis, terwijl ze weten dat de kosten overschreden zullen worden.

g. *“Schraalhans is keukenmeester”:
stuuringscapaciteit wordt weggesneden*

In het lastige begrotingsproces vraagt investeren in extra stuuringscapaciteit om durf en visie. De kost gaat immers voor de baat. Veel bestuurders snappen goed dat op de lange termijn diepgravende kennis van het sociaal domein en datagedreven sturing zich uitbetaalt in beter beleid en besparingen. Alleen is het bijna ondoenlijk om tijdens een begrotingsproces prioriteit te geven aan een dergelijke investering. Er moeten immers lastige besluiten worden genomen over zaken als wegenonderhoud, groenvoorziening en het zwembad. De gemeente is beperkt in haar sturingsruimte. Een overheidsorgaan begint daarmee gelijkenissen te vertonen met een mens die in de schulden zit: op het moment dat het geld schaars begint te raken, treedt stress op, en men richt zich voornamelijk op de korte termijn.

Verdieping 1E

Beleidsruimte gemeentelijke baten

Gemeenten zijn niet volledig afhankelijk van financiering vanuit de Algemene Uitkering, maar hebben zelf ook de mogelijkheid om inkomsten te verwerven. Die eigen inkomsten bestaan uit het eigen belastinggebied, leges, heffingen en overige inkomsten. De mate van beleidsruimte verschilt per soort inkomsten.

Onroerend Zaak Belasting

De besteding van de Onroerend Zaak Belasting (OZB) is voor gemeenten volledig vrij. Gemeenteraden mogen de opbrengst aan elk gewenst doel besteden. Aan de heffing van OZB zitten wel enkele juridische beperkingen.

Zo is het niet mogelijk om bij de OZB-heffing te differentiëren. Er zijn gemeenten die bijvoorbeeld energiezuinige woningen en bedrijven een lager OZB-tarief willen geven. Dat is wettelijk niet mogelijk.

Een andere wettelijke beperking is de macronorm die jaarlijks landelijk wordt vastgesteld. Deze norm maximeert jaarlijks de groei van OZB-opbrengsten voor alle gemeenten bij elkaar. De individuele gemeenten hebben wel de mogelijkheid hun tarieven te verhogen.

Daarnaast zit er een politieke grens aan de OZB-heffing, met name voor woningen. Het is algemeen bekend dat gemeenten hun eigen lastendruk vergelijken met die van buurgemeenten. Grote verschillen, vooral aan de bovenkant, worden niet geaccepteerd door inwoners en raadsleden. Dit effect wordt nog verder versterkt door de jaarlijkse publicaties van COELO over de lokale lastendruk. Geen enkele bestuurder wil in de krant komen met het bericht dat in zijn gemeente de lasten het meest zijn gestegen. Belangenorganisaties, met name Vereniging Eigen Huis, pikken deze ranglijsten ook graag op.

De conclusie is dat OZB in theorie grote bewegingsruimte lijkt te bieden, maar politiek en maatschappelijk begrensd is.

Overige gemeentebelastingen

Dan zijn er nog enkele andere gemeentebelastingen waarvan de besteding vrij is. Belangrijkste voorbeelden zijn toeristenbelasting, hondenbelasting en reclamebelasting. Hoewel het bij de meeste gemeenten om relatief geringe bedragen gaat, zijn de middelen wettelijk gezien vrij besteedbaar.

Ook hier geldt dat toeristenbelasting maatschappelijk en politiek gezien niet te veel uit de pas kan lopen met omliggende gemeenten. De besteding van de hondenbelasting leidt regelmatig tot felle discussies. Hondenbezitters bepleiten vaak dat deze belasting onrechtvaardig is: waarom wel voor honden betalen en niet voor katten? Er worden regelmatig procedures gevoerd over hondenbelasting. Tot op heden met weinig succes, zie bijvoorbeeld Gerechtshof 's-Hertogenbosch 15-01-2016, 14/00632.

Rioolheffing en afvalstoffenheffing

De belangrijkste heffingen zijn de rioolheffing en afvalstoffenheffing. Bij de besteding van de opbrengsten zijn gemeenten gebonden aan een doel: de heffing moet besteed worden aan respectievelijk het afval en de riolering. Volgens een wettelijk voorgeschreven model moet de gemeente ook onderbouwen dat er geen andere zaken betaald worden uit de heffing. Soms kan er, met enige creativiteit, nog wat ruimte gevonden worden om kosten van bijvoorbeeld straatvegen deels uit de rioolheffing te betalen.

De kosten van afvalinzameling en -verwerking zijn recent sterk gestegen. Dit komt door dalende prijzen voor reststoffen die gemeenten ontvangen van vuilverwerkers. Deze opbrengsten worden gebruikt om de kosten die verbonden zijn aan het gescheiden inzamelen van plastic, gft en restafval te compenseren. Het gescheiden inzamelen is niet wettelijk verplicht. Het is een uitvloeisel van landelijk beleid dat de VNG is overeengekomen met het Rijk. Ook hierbij voelen gemeenten grote druk van het beleid van hogere overheden.

In de tariefstelling voor riool- en afvalstoffen heeft de gemeente wel aanzienlijke ruimte. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om geen afvalstoffenheffing op te leggen (zoals bijvoorbeeld in Nijmegen) en de kosten te dekken uit OZB-opbrengsten.

Steeds meer gemeenten maken de afvalstoffenheffing afhankelijk van de hoeveelheid aangeboden huisvuil (Diftar) of de omvang van de containers. De meeste gemeenten hanteren een vastrecht voor rioolheffing, maar er zijn ook voorbeelden van gemeenten die het af laten hangen van het waterverbruik of koppelen aan de WOZ-waarde van de woning. Hierin hebben gemeenten dus behoorlijke ruimte om keuzes te maken.

Precario op kabels en leidingen

Gemeenten kunnen precario heffen op kabels en leidingen. Dit zorgt voor een behoorlijke opbrengst. In 2016 was de opbrengst voor alle gemeenten in Nederland tezamen: € 206 miljoen

(Hoeben, 2015). Deze mogelijkheid is echter recentelijk door de wetgever afgeschaft. Ze geldt nog tot 2022.

Overige eigen middelen

Tot slot de overige eigen middelen. Dit is de restcategorie waar bij vooral de dividenduitkeringen uit deelnemingen substantieel zijn. Deze zijn vrij te besteden. Ontvangst van dividend is afhankelijk van het bezit van aandelen in bedrijven. Naast energiebedrijven zijn het vooral aandelenpakketten van de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG) en waterleidingbedrijven.

De laatste tien jaar hebben veel gemeenten hun aandelen in energiebedrijven (Nuon, Eneco) verkocht. Dat leverde een eenmalig bedrag op. Op structurele basis zijn er door deze verkoop nu minder dividendopbrengsten. Hiermee is de beleidsruimte van gemeenten feitelijk verder verkleind.

Verdieping grondexploitaties

Veel actueel en urgent overheidsbeleid heeft een ruimtelijk aspect in zich. De energietransitie, de stikstofcrisis en de woningbouw zijn belangrijke beleidspunten waarbij ruimte een rol speelt. De gemeenten hebben, naast het Rijk en de provincies, de komende jaren de verantwoordelijkheid om een samenhangend ruimtelijk beleid te ontwikkelen.

Grondposities vormen een groot financieel risico (zie 2012) en tegelijkertijd een enorme mogelijkheid tot het creëren van extra financiële armslag. Met grondposities lopen gemeenten minder risico's op grote afboekingen bij een crisis (Binnenlands Bestuur, 2020). Ze hebben daarmee meer ruimte om zelf richting te geven aan gemeentelijk beleid. Voor de financiële crisis van 2018 was dat zeker het geval.

Het gat tussen de vraag naar grond en het aanbod wordt nu enerzijds ingevuld door particuliere investeerders en projectontwikkelaars die bijzonder actief zijn in het verwerven van grondposities, anderzijds zijn de grondbedrijven van gemeenten de laatste tijd weer meer actief. Ondanks de onzekerheden rondom de coronacrisis geeft 60% van de gemeenten aan de afgelopen twee jaar grondposities te hebben verworven en 70% is dit de aankomende twee jaar van plan (Stec Groep, 2020).

De kans voor gemeenten om gebiedsontwikkeling en een deel van de bouwproductie draaiende te houden is afhankelijk van financiële mogelijkheden, beleidsmatige en politieke keuzen en de regionale behoefte. Niet alleen grondexploitatie is afgenomen, ook is de regelgeving op veel punten strenger en het risico-bewustzijn is groter (Deloitte, 2020).

BIJLAGE 2:

Vijf persona's

Huishoudelijke hulp voor Ricardo



Achtergrond

Ricardo is alleenstaand. Hij heeft steeds meer zorg nodig en daarom overweegt hij om te verhuizen naar een aanleunwoning in het nabijgelegen Rodenrijs. Ricardo weet dat hij in zijn nieuwe woonplaats Lansingerland via de gemeente goedkope huishoudelijke hulp kan krijgen, veel goedkoper dan de hulp die hij in zijn oude gemeente uit eigen zak betaalde.

In een keukentafelgesprek in de aanleunwoning wordt door de zorgverlener aan Ricardo gevraagd of hij zelf een hulp kan regelen, maar dat wil hij liever niet. Hoewel hij de hulp makkelijk zelf kan betalen, wil hij graag een paar tientjes minder uitgeven.

Juridisch

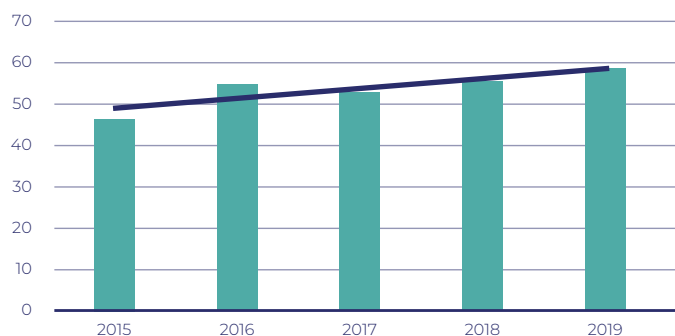
De gemeente is verplicht toegang tot zorg vanuit de Wmo te bieden. Hieronder valt ook huishoudelijke hulp. De gemeente is hierbij gebonden aan het abonnementstarief dat bepaalt wat de maximale eigen bijdrage kan zijn. Dat tarief is vanaf januari 2020 van kracht. Het abonnementstarief is niet inkomensafhankelijk.

Momenteel is er een maatschappelijke discussie gaande over de wenselijkheid van een niet-inkomensafhankelijke bijdrage. De VNG wil dat gemeenten onderzoeken of mensen van de Wmo zijn uit te sluiten als zij hulp ook zelf kunnen betalen.

De gemeenten hebben weinig bewegingsruimte: ze zijn gebonden aan de AMvB reële prijs, waarin is bepaald hoe gemeenten de huishoudelijke hulp moeten inkopen. Ook zijn gemeenten gebonden aan de uitspraak van de rechtbank waarin is bepaald hoe de bekostiging eruit moet zien (met name het verbod op sec resultaatfinanciering).

Volume

In de volgende grafiek is de ontwikkeling van het aantal Wmo cliënten per duizend huishoudens in Zuid-Holland zichtbaar. Hier is een stijgende trend te zien, wat zich uit in een toenemende druk op het domein. Het deel huishoudelijke hulp is een omvangrijk deel van het aantal Wmo cliënten, en door het vaststaande abonnementstarief van € 19 per maand uit zich dit in druk op het subdomein.



Figuur 31. Gemiddeld aantal Wmo-clianten per duizend huishoudens.

Knelpunten

- Vanaf het begin van de decentralisaties gingen gemeenten over de wijze waarop de wet Wmo werd uitgevoerd. Het Rijk en de rechterlijke macht leggen echter steeds meer beperkingen op deze uitvoering. Gemeenten hebben daarmee minder sturingsmogelijkheden. Zo kunnen ze geen inkomensgrens bepalen. Iedereen heeft recht op zorg vanuit de Wmo.
- Gemeentelijke beleidsruimte binnen de Wmo wordt steeds kleiner, doordat het aantal opgelegde beperkingen almaar groter wordt.
- De demografische ontwikkelingen in een groot deel van Nederland zorgen voor een toenemende druk op de voorzieningen die vanuit de zorg, en dus ook vanuit de Wmo, worden geleverd. Dit komt door de ontgroening en vergrijzing. Per gemeente verschilt het of er sprake is van een van deze twee, of van beide. Helaas zijn dit factoren waar de gemeente slechts beperkt op kan sturen.

Het jeugdzorgtraject van Jeffrey



Achtergrond

Jeffrey woont tot zijn veertiende in Schiedam. Hij heeft problemen thuis en stopt met zijn vmbo-opleiding, waar hij niet goed mee kan komen. Een arts van een JGZ-instelling verwijst hem naar een aanbieder in de zware jeugdzorg. In die begeleiding voelt Jeffrey zich helaas niet gehoord. Volgens hem heeft het traject ook veel te weinig resultaat. Hij loopt weg van huis en komt uiteindelijk terecht in een tijdelijke opvang in Rotterdam. Via die gemeente krijgt hij een nieuw jeugdhulptraject aangeboden.

Jeffrey begint vol goede moed. Hij hoopt in deze nieuwe omgeving helemaal opnieuw te kunnen beginnen. Maar tot zijn schrik blijkt het nieuwe traject weer bij zijn oude zorgverlener te lopen. Het verschilt nauwelijks van het vorige! Hij is zwaar teleurgesteld en verliest het vertrouwen dat het ooit nog goed komt.

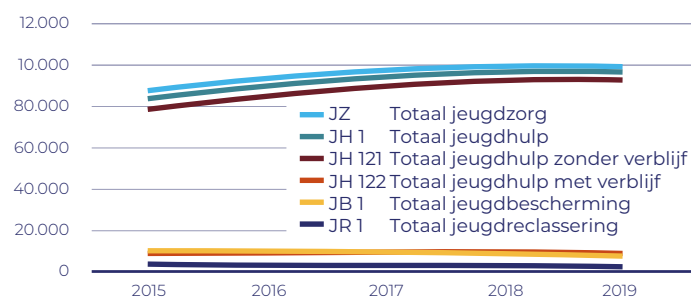
Juridisch

Vanuit de Jeugdwet zijn gemeenten verplicht om toegang tot jeugdzorg te geven. Het grootste deel van de toegang wordt verzorgd door externe verwijzers zoals huisartsen, medisch specialisten, rechters, officieren van justitie, maar ook door de Raad voor de Kinderbescherming. In het laatste geval gaat het voornamelijk om de zware jeugdhulptrajecten.

Voor gemeenten zijn er beperkte sturingsmogelijkheden op de toegang. Daarbij komt dat de meeste taken rondom inkoop vanwege schaalgrootte of vanwege opgelegde bepalingen regionaal belegd worden. Vaak verlopen ze via convenanten en DVO's. De sturingsmechanismen liggen dan bij de opdrachtgever en opdrachtnemer. Wat er overblijft, zijn de sturingsmogelijkheden in de sec uitvoering van de wet: het uitgeven van beschikkingen, het betalen van de facturen. Wel kunnen gemeenten kiezen om preventieve activiteiten uit te voeren, maar dit is geen wettelijke taak.

Volume

In de volgende figuur is duidelijk zichtbaar hoe divers het spectrum van jeugdhulp is. Er zijn zeer grote volumes op de totalen, en met name de lichte vormen jeugdzorg (jeugdhulp zonder verblijf) en zeer kleine volumes op zware vormen van jeugdzorg (bijvoorbeeld jeugdbescherming of jeugdreclassering). Echter, de kleine volumes kennen de hoogste kosten. Zo is jeugdhulp met verblijf een van de duurste vormen van zorg die Nederland kent.



Figuur 32. Jeugd volumes (totalen).

Knelpunten

- Het aantal cliënten dat gebruik maakt van bepaalde jeugdzorg (zoals specialistische jeugdzorg) is dermate klein dat gemeenten noodzakelijkerwijs moeten samenwerken bij dit soort taken.
- Er zijn maar weinig aanbieders die zware jeugdzorg aanbieden. Het beperkte aanbod maakt dat voorgestelde trajecten niet altijd goed afgestemd kunnen zijn op individuele wensen en behoeften van jeugdzorgcliënten.
- De gemeente die (financieel) verantwoordelijk is voor een jeugdige die van jeugdhulp met verblijf gebruik maakt, wordt bepaald door het woonplaatsbeginsel. De huidige definitie daarvan stelt dat de gemeente waar de woonplaats van de ouder met gezag zich in bevindt, verantwoordelijk is. De feitelijke woonplaats is echter vaak lastig te achterhalen. Per januari 2022 wordt een nieuw woonplaatsbeginsel ingevoerd. Dit vraagt om een aanpassing van het verdeelmodel onder gemeenten en een verdere implementatie van administratieve processen en afspraken.
- Zware jeugdhulp met verblijf is de allerdurste vorm van zorg die we in Nederland hebben (+/- € 200.000 per jaar per cliënt). Een stijging van slechts een paar cliënten kan al een grote impact hebben op een begroting van een kleine gemeente. Dit bemoeilijkt voor de gemeenten de financiële beheersbaarheid.

- Qua uitvoering van de wet heeft de gemeente weinig sturingsmogelijkheden. Dit komt doordat de toegang en programma-uitvoering vaak extern belegd zijn.
- Gemeenten kunnen op de preventie sturen. Echter, de wet veronderstelt een bepaalde maakbaarheid van de samenleving en de mens. Uit onderzoek van het NJI blijkt dat autonome megatrends, zoals vereenzaming, polarisatie en flexibilisering, gaan zorgen voor een grotere vraag naar jeugdzorg. De vraag zal zo groot zijn, dat deze niet zomaar met beleid opgelost kan worden. Het onderzoek stelt dan ook de rol van een overheid in de samenleving ter discussie.

Het schuldhulpverleningstraject van Tamara



Achtergrond

Tamara is 45, woont in Leiden en heeft al vijf jaar een kapsalon. Ze was nooit een ster in administratie, maar dat het zo uit de hand kan lopen, wist ze niet.

Bij de Belastingdienst bouwt ze een enorme schuld op. Ook heeft ze problemen met het betalen van de hypotheek, nutsvoorzieningen en haar private-leaseauto. In haar wanhoop gebruikt ze twee creditcards om een deel van de belastingschuld af te betalen, maar de schulden op die betaalkaarten worden na verloop van tijd natuurlijk ook torenhoog. Ze zit met haar handen in het haar en is bang dat ze haar kapsalon moet opgeven.

Een vriendin die in de gemeente Zwijndrecht woont, krijgt voor hetzelfde probleem passende hulp van een vrijwilliger. Dat wil Tamara ook. Ze wil er alles aan doen om haar schulden af te lossen en te voorkomen dat ze naar de rechter moet vanwege een faillissement. Maar is deze hulp er in de gemeente waar zij woont?

Juridisch

Enerzijds is er de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening. Deze stelt dat gemeenten beleid moeten vormen voor schuldhulp. Anderzijds is er de Wet op de schuldsanering natuurlijke personen. Deze regelt de schuldhulptrajecten via de rechter. Grofweg kan gesteld worden dat het doel van de eerste wet is om te voorkomen dat mensen in de tweede wet belanden, ook al zijn er naast de gemeente andere partijen, zoals bijvoorbeeld beschermingsbewindvoerders, die de bevoegdheid hebben om toegang tot de Wet schuldsanering natuurlijke personen te geven. Omdat de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening veel

ruimte laat voor invulling van de minnelijke schuldhulptrajecten, verschilt de uitvoering van de wet sterk per gemeente. Er zijn zelfs gemeenten die het traject niet aanbieden. Eigenlijk zijn de verschillen zo groot, dat er gesteld kan worden dat er geen stelselverantwoordelijke is voor een schuldregeling.

Echter, gemeenten zijn sinds 2021 wel verplicht om meer moeite te doen mensen met schulden te bereiken. Dit 'outreaching' werken kan lastig zijn omdat schulden vaak worden opgebouwd bij andere overheden dan de gemeente, zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst.

Volumes

Er zijn geen betrouwbare cijfers over schuldhulpverlening beschikbaar.

Knelpunten

- Er is sprake van gemeentelijke beleidsruimte. Omdat de gemeenten gaan over het 'wat' en het 'hoe' en daarmee de invulling van het beleid bepalen, maakt het voor mensen als Tamara uit in welke gemeente ze woont. Dit knelpunt speelt dus voornamelijk voor de doelgroep.
- Een ander knelpunt betreft de bereikbaarheid van de doelgroep. Schulden blijven vaak lang verborgen voor de gemeente en soms ook voor de doelgroep zelf. In sommige gevallen zijn er andere partijen die de cliënten in de Wet schuldsanering natuurlijke personen laten stromen, bijvoorbeeld de rechtbank. Het 'erbij zijn voordat het te laat is' heeft ook financiële impact: namelijk of een schuld kan worden voorkomen of opgelost voordat deze problematisch is geworden.
- Het slecht kunnen bereiken van de doelgroep wordt versterkt door de AVG, waardoor gegevens slechts bij een partij bekend zijn. We merken hier op dat de interpretatie van de wet sterk per gemeente kan verschillen. De wetsaanpassing per januari 2021 brengt wellicht verbetering in het bereiken van de doelgroep, doordat deze het mogelijk maakt om vroegsignalering toe te passen.

Het re-integratietraject van Jurre



Achtergrond

Jurre is 36. Hij heeft een beperking en is voor zijn inkomen afhankelijk van de gemeente. Hij heeft eerder wel gewerkt en wil graag deelnemen aan een re-integratietraject bij een externe partner van de gemeente. Afgelopen jaar zijn er echter veel inwoners van deze gemeente in de bijstand ingestroomd. Daarom koos de gemeente ervoor om de contracten met de externe partners voor de re-integratietrajecten te stoppen.

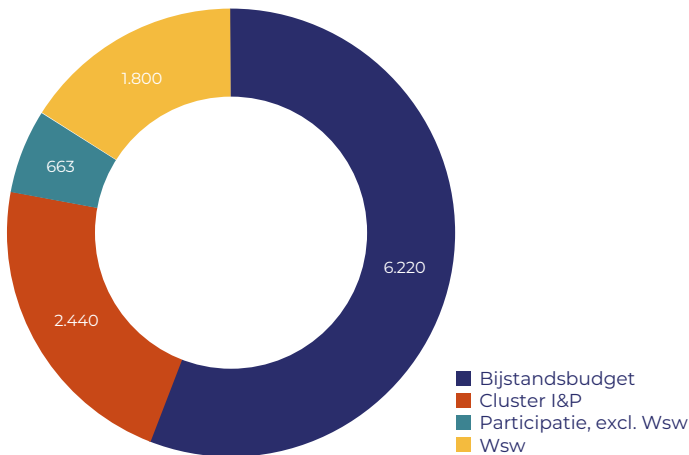
Vanaf volgend jaar biedt de gemeente hopelijk weer zelf re-integratietrajecten aan, maar er zijn nog geen speciale trajecten voor mensen met een beperking opgezet. Jurre is onzeker over zijn toekomst. Kan de gemeente hem straks nog wel een re-integratietraject bieden? Kan hij ooit weer aan het werk?

Juridisch

De bundeling uitkeringen inkomensvoorziening gemeenten (BUIG) is de uitkering aan gemeenten om de bijstand en ander levensonderhoud (IOAW, IOAZ, Bbz) van te betalen. Gemeenten kunnen het geld gebruiken voor levensonderhoud maar ook voor re-integratietrajecten. Deze trajecten hebben het doel om mensen naar werk te begeleiden. Zij stromen dan uit de bijstand.

Volume

In de volgende figuur is de opbouw van de financiering van de Participatiewet (bedragen x € 1,0 miljoen). Gemeenten ontvangen hun middelen via verschillende bronnen. De bijstandsuitkeringen en de loonkostensubsidies worden betaald vanuit het bijstandsbudget. De re-integratie en begeleiding komt uit het participatiebudget en de vergoeding van de uitvoeringskosten komt uit het zogenoemde cluster Inkomen en Participatie in de Algemene Uitkering in het Gemeentefonds.



Figuur 33 Opbouw financiering Participatiewet

Knelpunten

- Gezien de juridische en financiële uitgangspositie met betrekking tot de BUIG is er in beginsel sprake van gemeentelijke beleidsruimte. Gemeenten mogen voor een belangrijk deel zelf bepalen hoe ze hun budget inzetten.
- De financiële kaders door instroom zijn dwingend. Gemeenten zijn verplicht om levensonderhoud uit te keren. Het is gemeenten niet toegestaan om bijstand te weigeren of mensen uit te sluiten.
- Deze twee punten brengen met zich mee dat gemeenten in eerste instantie wettelijk verplicht zijn de middelen aan de bijstand te besteden wanneer er tekorten op de BUIG ontstaan. Hierdoor kunnen eventuele aanvullende investeringen uit de BUIG niet of in mindere mate gedaan worden.
- Wanneer gemeenten alsnog aanvullende investeringen willen doen, moeten deze uit andere bronnen bekostigd worden.

De verschillende hulpverleners van gezin Mulder



Achtergrond

Livina en Cor Mulder wonen hun met twee kinderen Kaylee (15) en Giovanni (12) in Delft. Livina is arbeidsongeschikt en loopt in de ziektewet. Cor is sinds kort zijn baan als rondvaartschipper kwijt. Het gezin moet nu rondkomen van één bijstandsuitkering en dat lukt nauwelijks. Livina en Cor maken zich grote zorgen.

Maar hun problemen zijn niet alleen van financiële aard. Giovanni zit in een jeugdzorgtraject via bureau Halt en Kaylee heeft een licht verstandelijke beperking waardoor ze veel hulp nodig heeft bij haar schoolwerk. De spanningen in het gezin lopen regelmatig hoog op.

Na tips van de burens heeft de gemeente een gezinsbegeleider naar de familie Mulder gestuurd. Hier zitten Livina en Cor echter helemaal niet op te wachten: alweer een hulpverlener die de boel overhoop komt halen! Ze hebben juist zo'n behoefte aan rust en regelmaat.

Juridisch

Via zeer veel wetten en instanties en op basis van verplichtingen kan een gemeente met een gezin in contact komen. De scheiding tussen deze wetten is vaak onduidelijk. Gemeenten hebben de taak om passende zorg te leveren. Daarmee hebben ze ook de verantwoordelijkheid om de meest complexe casussen passende aandacht te geven. De vraag is of hier een rol voor gemeenten als stelselverantwoordelijke richting de burger ligt, of dat deze verantwoordelijkheid op ministerieel niveau ligt.

Knelpunten

- De gemeentelijke beleidsruimte ten aanzien van de wetten waar een gezin mee in contact kan komen verschilt. Door de hoeveelheid wetten die op een gezin van toepassing kan zijn, is het beleid in zijn totaliteit vrijwel uniek per gemeente. Dit maakt het voor individuen en gezinnen vaak moeilijk om te ontdekken waar ze hulp kunnen krijgen.
- Ook voor ambtenaren geldt dat het vaak onduidelijk is welk beleid op wie van toepassing is. Is een multiprobleem-gezin bijvoorbeeld primair doelgroep participatie of primair doelgroep jeugd?
- Uit de eerdere analyses lijkt het beeld te ontstaan dat de beleidsruimte per subdomein ook verschilt. Financiële druk in het ene subdomein kan een aanpak verstoren in een ander subdomein waar geen financiële druk is. Voorbeeld: het opleggen van een participatiemaatregel aan iemand die net begonnen is aan een schuldhulptraject. Hier kunnen interactie-effecten ontstaan.
- Vaak is er binnen dergelijke gezinnen ook sprake van crimineel gedrag. Hierdoor ontstaat een wisselwerking tussen de domeinen zorg en veiligheid. Deze wisselwerking levert beleids- en uitvoeringsproblemen op voor gemeenten binnen de netwerken van zorg en veiligheid.
- De complexiteit van het stelsel maakt het lastig om effectieve interventies in te zetten. Het monitoren van de interventies is ook lastig vanwege de verschillende IT-systemen.
- Dit is temeer een probleem omdat informatie en cijfers vaak nodig zijn om autonoom te kunnen sturen. Zonder duidelijke informatie en kaders is het immers niet (goed) mogelijk om uitgangspunten en doelen te bepalen én te verwezenlijken.

BIJLAGE 3.

Geraadpleegde bronnen

- AEF (2020a). Andersson Elffers Felix. Stelsel in groei. Een onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg.
- AEF (2020b). Andersson Elffers Felix. Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030.
- BDO Benchmark (2021). Financiële situatie onhoudbaar.
- Berenschot (2018). Capaciteitskosten van gemeentelijke taken op het gebied van klimaatadaptatie.
- Binnenlands Bestuur (2020). Gemeenten minder kwetsbaar voor vastgoedcrisis.
- CBS (2021). *Gemeenten begroten € 11,3 miljard euro aan heffingen in 2021*. Digitaal benaderd via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/04/gemeenten-begroten-11-3-miljard-euro-aan-heffingen-in-2021>
- COELO (januari 2021). *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2021*.
- Decentraal bestuur (september 2020). *Beginselen versus praktijken. Toetsing van decentralisatieprocessen, met aanbevelingen voor versterking*.
- Deloitte (juni 2020). *Omvang grondposities gemeenten verder afgenomen*.
- Hoeben, C (2015). *Het onzichtbare precario op ondergrondse leidingen. ESB openbare financiën*. Digitaal benaderd via: https://www.coelo.nl/images/artikelen/ESB_onzichtbare_precariobelasting.pdf
- Minister van BZK, K.H. Ollongren (18 oktober 2019). *Toekomst openbaar bestuur 'Thorbeckebrief'*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Ondertussen in Den Haag. Over de invloed van de decentralisaties op het functioneren van de Rijksoverheid*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (maart 2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de financiële verhoudingen*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (essaybundel) (juni 2020). Van den Berg, C. & Leurs, B.: *Hoe bekostig je multilevel governance? Naar goede financiële verhoudingen voor 'de opgave centraal'*. In: *Samenwerken, samen betalen?*
- Rijksoverheid (december 2020). *1e, 2e en 3e pakket coronamaatregelen*. Digitaal benaderd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/documenten/circulaires/2020/12/16/decembercirculaire-gemeentefonds-2020>.
- SIFV (2020). Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële verhoudingen. *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!*
- VNG-Commissie Gemeentewet en Grondwet (juni 2007). *De eerste overheid*.
- Toonen (1987). Th.A.J.Toonen, "Denken over Binnenlands Bestuur", *VUGA 1987*, pp. 186-187
- VNG (14 februari 2018). *Programmastart Interbestuurlijk Programma*. Digitaal benaderd via: https://vng.nl/sites/default/files/brieven/2018/attachments/programmastart_ibp_0_0.pdf.

BIJLAGE 4.

Kerncijfers per gemeente

In deze bijlage worden een aantal kerngegevens gepresenteerd voor alle gemeenten in Zuid-Holland. Het grootste gedeelte van de gegevens, solvabiliteit (%), sociaal domein (%) en het aandeel GR'en (%) is samengesteld op basis van IV3-gegevens van het CBS. Voor beleidsruimte (%) geldt dat de IV3-gegevens van het CBS zijn gecombineerd met de methode van de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB, 2018), terwijl de inschattingen voor de structurele extra apparaatslasten op het gebied van de energietransitie zijn gebaseerd op extern onderzoek dat eerder in opdracht van de ROB werd uitgevoerd (AEF, 2020b).

Gemeente	Solvabiliteit (%)			Beleidsruimte (%)			Sociaal domein (%)		
	2011	2015	2019	2011	2015	2019	2011	2015	2019
Alblasserdam	20%	19%	21%	5,0	4,6	4,4	30%	43%	38%
Albrandswaard	33%	23%	18%	5,6	4,6	4,6	22%	23%	31%
Alphen aan den Rijn	60%	39%	53%	5,3	5,3	4,3	25%	33%	39%
Barendrecht	23%	28%	18%	5,3	4,5	4,5	24%	25%	32%
Bodegraven-Reeuwijk	9%	0%	9%	5,7	4,9	5,0	19%	31%	32%
Brielle	81%	73%	82%	6,4	5,8	5,0	15%	23%	25%
Capelle aan den IJssel	37%	44%	35%	4,4	3,9	4,0	41%	51%	49%
Delft	14%	22%	26%	5,4	3,9	4,3	31%	61%	47%
Dordrecht	58%	49%	51%	5,1	4,6	4,3	37%	48%	50%
Goeree-Overflakkee	27%	23%	23%	4,9	5,0	4,6	28%	38%	35%
Gorinchem	9%	16%	22%	6,5	5,0	4,4	16%	35%	40%
Gouda	7%	9%	17%	5,5	4,9	4,4	26%	43%	44%
Hardinxveld-Giessendam	25%	25%	27%	4,8	5,0	4,4	30%	34%	36%
Hellevoetsluis	23%	19%	3%	5,0	4,6	4,5	34%	43%	27%
Hendrik-Ido-Ambacht	10%	13%	18%	5,9	5,2	5,5	15%	30%	27%
Hillegom	88%	85%	77%	5,5	4,5	4,2	20%	37%	38%
Hoeksche Waard	49%	47%	48%	5,3	4,8	4,3	24%	36%	33%
Kaag en Braassem	9%	26%	23%	6,6	5,0	4,5	11%	32%	28%
Katwijk	41%	33%	33%	6,1	5,2	4,8	18%	34%	35%
Krimpen aan den IJssel	23%	19%	19%	5,3	4,5	4,2	28%	42%	42%
Krimpenerwaard	35%	35%	35%	5,0	4,6	4,4	23%	37%	37%
Lansingerland	23%	16%	31%	5,6	5,7	5,8	18%	22%	23%
Leiden	63%	55%	36%	4,8	4,7	4,4	39%	46%	44%
Leiderdorp	42%	44%	50%	4,8	4,7	4,2	25%	34%	37%
Leidschendam-Voorburg	60%	45%	37%	5,0	4,5	4,0	34%	48%	44%
Lisse	63%	37%	20%	5,2	5,1	4,3	19%	26%	33%
Maassluis	28%	31%	25%	4,1	4,4	4,2	48%	44%	44%
Midden-Delfland	79%	69%	39%	6,0	5,2	4,7	15%	26%	26%
Molenlanden	28%	39%	49%	4,6	4,9	4,6	19%	34%	32%
Nieuwkoop	61%	38%	54%	6,1	6,5	5,5	14%	16%	19%
Nissewaard	10%	10%	10%	4,9	4,8	4,4	36%	47%	45%
Noordwijk	52%	53%	59%	5,4	5,3	4,7	20%	26%	26%
Oegstgeest	14%	21%	31%	5,5	4,3	4,6	20%	33%	30%
Papendrecht	17%	20%	25%	5,7	5,2	4,5	23%	33%	37%
Pijnacker-Nootdorp	23%	23%	36%	6,5	5,3	5,0	13%	30%	29%
Ridderkerk	48%	37%	43%	4,7	4,1	5,0	40%	32%	34%
Rijswijk	15%	11%	8%	5,2	4,9	4,3	34%	39%	39%
Rotterdam	25%	28%	31%	5,0	4,5	4,3	39%	48%	43%
Schiedam	10%	19%	14%	4,9	4,8	4,7	41%	43%	40%
's-Gravenhage	41%	32%	18%	4,8	4,4	4,1	41%	50%	47%
Sliedrecht	38%	43%	33%	4,8	4,6	4,1	30%	40%	45%
Teylingen	69%	68%	65%	5,2	5,1	4,4	24%	33%	36%
Vlaardingen	11%	16%	11%	5,3	4,7	4,1	35%	47%	51%
Voorschoten	60%	37%	42%	5,4	5,0	4,0	23%	31%	36%
Waddinxveen	34%	25%	30%	5,6	5,5	5,0	23%	31%	31%

Gemeente	Solvabiliteit (%)			Beleidsruimte (%)			Sociaal domein (%)		
	2011	2015	2019	2011	2015	2019	2011	2015	2019
Wassenaar	64%	78%	68%	4,9	4,6	4,3	25%	32%	33%
Westland	36%	33%	35%	5,8	5,2	4,7	22%	31%	35%
Westvoorne	28%	34%	25%	6,3	5,7	4,6	11%	22%	16%
Zoetermeer	71%	65%	57%	5,0	4,3	4,1	33%	48%	50%
Zoeterwoude	42%	47%	46%	5,1	5,0	4,2	18%	27%	24%
Zuidplas	37%	22%	24%	5,1	5,0	4,9	19%	29%	31%
Zwijndrecht	10%	17%	19%	5,0	4,4	4,2	31%	42%	44%

Gemeente	GR'en (%)			Energietransitie (€)		
	2011	2015	2019	2020	2024	2030
Alblasserdam	34%	41%	53%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Albrandswaard	13%	33%	37%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Alphen aan den Rijn	14%	23%	20%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
Barendrecht	10%	40%	40%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Bodegraven-Reeuwijk	11%	22%	24%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Brielle	11%	10%	14%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Capelle aan den IJssel	5%	23%	27%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Delft	7%	15%	13%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
Dordrecht	39%	48%	58%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
Goeree-Overflakkee	21%	13%	14%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Gorinchem	14%	35%	44%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Gouda	16%	16%	20%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
Hardinxveld-Giessendam	20%	27%	48%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Hellevoetsluis	10%	13%	35%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Hendrik-Ido-Ambacht	21%	33%	42%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Hillegom	35%	51%	75%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Hoeksche Waard	26%	38%	23%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Kaag en Braassem	7%	17%	28%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Katwijk	10%	21%	30%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Krimpen aan den IJssel	12%	25%	29%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Krimpenerwaard	16%	28%	17%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Lansingerland	11%	15%	n.b.	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Leiden	12%	16%	26%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
Leiderdorp	17%	22%	27%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Leidschendam-Voorburg	13%	12%	17%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Lisse	16%	21%	63%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Maassluis	18%	26%	46%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Midden-Delfland	7%	8%	5%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Molenlanden	32%	21%	36%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Nieuwkoop	13%	4%	8%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Nissewaard	12%	16%	25%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Noordwijk	21%	21%	26%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Oegstgeest	13%	27%	23%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Papendrecht	24%	34%	47%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Pijnacker-Nootdorp	6%	8%	14%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Ridderkerk	20%	46%	33%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Rijswijk	14%	11%	13%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Rotterdam	0%	4%	15%	€ 3.555.891	€ 6.750.628	€ 5.761.337
Schiedam	11%	20%	40%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
's-Gravenhage	15%	21%	15%	€ 3.555.891	€ 6.750.628	€ 5.761.337
Sliedrecht	33%	42%	57%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Teylingen	33%	35%	68%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Vlaardingen	9%	22%	54%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Voorschoten	5%	29%	45%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165

Gemeente	GR'en (%)			Energietransitie (€)		
	2011	2015	2019	2020	2024	2030
Waddinxveen	16%	7%	12%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Wassenaar	7%	33%	50%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Westland	6%	11%	14%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Westvoorne	6%	12%	10%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Zoetermeer	10%	10%	15%	€ 1.553.480	€ 3.718.857	€ 3.269.536
Zoeterwoude	11%	6%	28%	€ 352.462	€ 1.099.447	€ 1.364.165
Zuidplas	11%	10%	17%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443
Zwijndrecht	34%	44%	54%	€ 485.693	€ 1.159.516	€ 1.293.443

BIJLAGE 5.

Indeling beleidsruimte taakvelden (ROB)

Taakvelden	ROB	Berenschot
0.1 Bestuur	1-2	1,5
0.2 Burgerzaken	1-2	1,5
0.3 Beheer overige gebouwen en gronden	-	8
0.4 Overhead	Zeer beperkt	2
0.5 Treasury	4-6	5
0.61 OZB woningen	8-9	8,5
0.62 OZB niet-woningen	8-9	8,5
0.63 Parkeerbelasting	8-10	9
0.64 Belastingen overig	-	9
0.7 Algemene uitkeringen en overige uitkeringen gemeentefonds	-	9
0.8 Overige baten en lasten	-	9
0.9 Vennootschapsbelasting	-	9
0.10 Mutaties reserves	-	-
0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten	-	-
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	3-4	3,5
1.2 Openbare orde en veiligheid	3-5	4
2.1 Verkeer en vervoer	7-9	8
2.2 Parkeren	8-10	9
2.3 Recreatieve havens	8-10	9
2.4 Economische havens en waterwegen	7-9	8
2.5 Openbaar vervoer	6-8	7
3.1 Economische ontwikkeling	9-10	9,5
3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur	9-10	9,5
3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen	9-10	9,5
3.4 Economische promotie	9-10	9,5
4.1 Openbaar basisonderwijs	1-3	2
4.2 Onderwijshuisvesting	3-4	3,5
4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken	3-4	3,5
5.1 Sportbeleid en activering	9	9
5.2 Sportaccommodaties	9	9
5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie	9	9
5.4 Musea	8-9	8,5
5.5 Cultureel erfgoed	6-8	7
5.6 Media	8-9	8,5
5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie	7-10	8,5
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	2-3	2,5
6.2 Wijkteams	3-4	3,5
6.3 Inkomensregelingen	1-3	2
6.4 Begeleide participatie	2-3	2,5
6.5 Arbeidsparticipatie	2-4	3
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	4	4
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	3-4	3,5
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	3-4	3,5
6.81 Geescaleerde zorg 18+	3-4	3,5
6.82 Geescaleerde zorg 18-	2-3	2,5
7.1 Volksgezondheid	3-5	4
7.2 Riolering	4-5	4,5
7.3 Afval	4-5	4,5
7.4 Milieubeheer	5	5
7.5 Begraafplaatsen en crematoria	6-8	7
8.1 Ruimtelijke ordening	6-8	7
8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)	7-9	8
8.3 Wonen en bouwen	7-9	8

BIJLAGE 6.

Verantwoording data onderzoek

De analyses in dit rapport zijn gebaseerd op Iv3-gegevens (Informatie voor derden) 2e plaatsing die gemeenten aanleveren bij het CBS. Deze gegevens zijn gebundeld in de databank Financiën Decentrale Overheden en bevatten informatie uit begrotingen en jaarrekeningen. Uit bovenstaande bronnen zijn de volgende gegevens onttrokken voor analyse:

- baten en lasten van gemeenten per Iv3-functie voor de jaren 2011-2016 en per BBV-taakveld voor de jaren 2017-2020, op basis van zowel de begroting als de jaarrekening;
- solvabiliteit van gemeenten voor de jaren 2011-2019, op basis van de jaarrekening;
- totale solvabiliteit en activa van alle gemeenten tezamen voor de jaren 2011-2019, op basis van de jaarrekening;
- lasten van gemeenten die toegeschreven kunnen worden aan gemeenschappelijke regelingen voor de jaren 2011-2019, op basis van de jaarrekening.

In de databank van het CBS ontbreken voor sommige jaargangen gegevens van enkele gemeenten. Dit gaat met name over gegevens uit begrotingen. In één enkel geval waren gegevens uit de jaarrekening van een gemeente niet beschikbaar. Hierbij zijn we uitgegaan van begrotingscijfers als realisatie op de jaarrekening en hebben we gecontroleerd dat mogelijke afwijkingen geen significant effect op de resultaten uit dit onderzoek hebben.

We hebben de betrouwbaarheid van de data steekproefsgewijs gecontroleerd. Hiervoor vergeleken we de jaarrekeningen en begrotingen van een aantal gemeenten met de gegevens in de databank. We vonden slechts enkele kleine verschillen tussen de gemeentestukken en de databank, voor ons het bewijs dat de beschikbare gegevens betrouwbaar zijn.

In aanvulling op de gegevens die beschikbaar zijn bij het CBS zijn de volgende gegevens vanuit overige bronnen gebruikt om de analyse aan te vullen:

- indeling van beleidsvrijheid voor de BBV-taakvelden, zoals gegeven door de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2019). Deze indeling is opgenomen in bijlage 5. Om ook beleidsvrijheid van de Iv3-functies te kunnen toewijzen, heeft Berenschot een beoordeling uitgevoerd van de beleidsvrijheid van functies op basis van de beleidsvrijheid van corresponderende taakvelden in de BBV-indeling;
- inschatting van uitvoeringskosten van het klimaatakkoord voor decentrale overheden in de jaren 2022-2030, zoals gegeven door Andersson Elffers Felix in opdracht van de Raad voor het Openbaar Bestuur (AEF, 2020b);
- inschatting van de apparaatskosten voor klimaatadaptatie voor decentrale overheden in de jaren 2022-2030, zoals gegeven door onderzoek van Berenschot (2018);
- baten voor gemeenten uit decentralisatie-uitkeringen voor interbestuurlijke opgaven met betrekking tot klimaat in de jaren 2016-2020, op basis van gegevens van Gemeentekas B.V.

De persona's in het sociaal domein hebben wij getoetst en aangescherpt bij een aantal gemeenten in Zuid-Holland. Wij danken de gemeenten Albrandswaard, Dordrecht, Krimpenerwaard, Teylingen en Zoetermeer voor de ambtelijke en bestuurlijke inzet bij dit onderdeel van het onderzoek.

In de laatste fase van het onderzoek hebben wij met een afvaardiging van gemeenten in Zuid-Holland een inhoudelijke duidingssessie georganiseerd. Wij danken de deelnemers van de volgende organisaties voor de inhoudelijke bijdrage in deze sessie:

- Algemene Rekenkamer Zuidelijk Nederland
- IPO
- BAR-organisatie
- Gemeente Delft
- Gemeente Krimpenerwaard
- Gemeente Leiden
- Gemeente Rotterdam
- Gemeente Zoetermeer
- Gemeente Zwijndrecht



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl