

ONDERZOEK

Gemeenten roeien met te korte riemen



ONDERZOEK

Gemeenten roeien met te korte riemen

Berenschot



Hans van der Werff
Managing Director



Lars Bos
Consultant



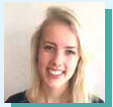
Robin Buijs
Trainee



Vincent Janssen
Managing consultant



Bob Kersten
Consultant



Eva Stolk
Projectmedewerker



Philip van Veller
Senior managing consultant

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

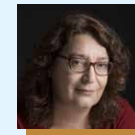
Duidingscommissie



Prof. mr. dr. Henk Addink
Hoogleraar bestuursrecht en
goed bestuur (em.), Universiteit
Utrecht



Drs. Bas Eenhoorn
Burgemeester gemeente
Vlaardingse



Prof. dr. Klaartje Peters
Bijzonder hoogleraar Lokaal en
regionaal bestuur, Maastricht
University

ONDERZOEK

Hoe zorgelijk is de financiële situatie bij gemeenten nu echt?

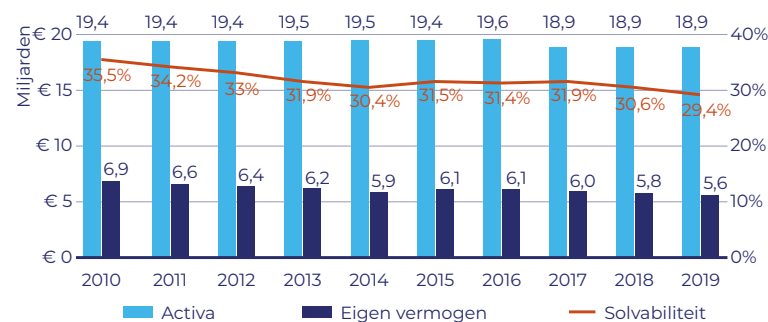
De provincie Zuid-Holland heeft als opdrachtgever de volgende hoofdvraag voor het onderzoek meegegeven: Wordt nog in voldoende mate voldaan aan het grondwettelijke uitgangspunt van autonomie en open huishouding van gemeenten in Zuid-Holland? Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende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



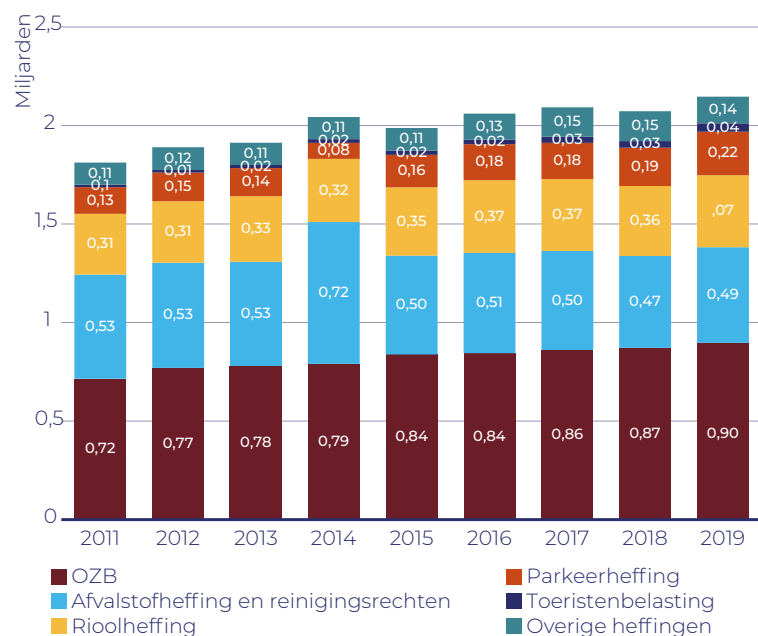
Gemeenten in Zuid-Holland staan financieel onder druk. Het eigen vermogen loopt in tijden van hoogconjunctuur terug, de solvabiliteit daalt, en de begrotingen in het sociaal domein worden overschreden.

In de periode van 2010-2019 is de solvabiliteitsratio in Zuid-Hollandse gemeenten met ruim 17% achteruitgegaan. Steeds meer gemeenten in Zuid-Holland komen in de gevarenzone. De daling van het eigen vermogen van gemeenten is de belangrijkste oorzaak van deze achteruitgang. Bij structurele tekorten in de begroting verhogen gemeenten de lokale belastingen en spreken ze hun eigen vermogen aan.

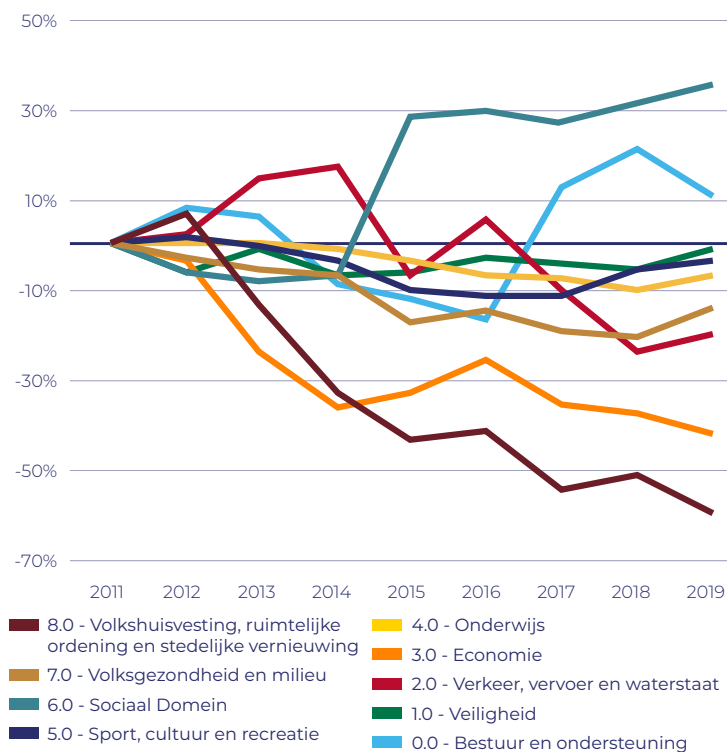


Figuur 1. Ontwikkeling solvabiliteitsratio en eigen vermogen gemeenten Zuid-Holland 2010-2019.

Naast het leeghalen van de spaarpotjes hebben gemeenten ook de knop gebruikt van het verhogen van lokale belastingen. Zo zijn de gerealiseerde inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen in de periode 2011-2019 steeds verder gestegen, van € 1,8 miljard in 2011 naar € 2,1 miljard in 2019 (o.a. door stijging van de OZB-inkomsten). In 2021 stijgen de OZB-opbrengsten met 5,8% ten opzichte van het jaar ervoor. Bij de afvalstoffenheffing is dat circa 10%. Zeer forse stijgingen.



Figuur 2. De gerealiseerde inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen.

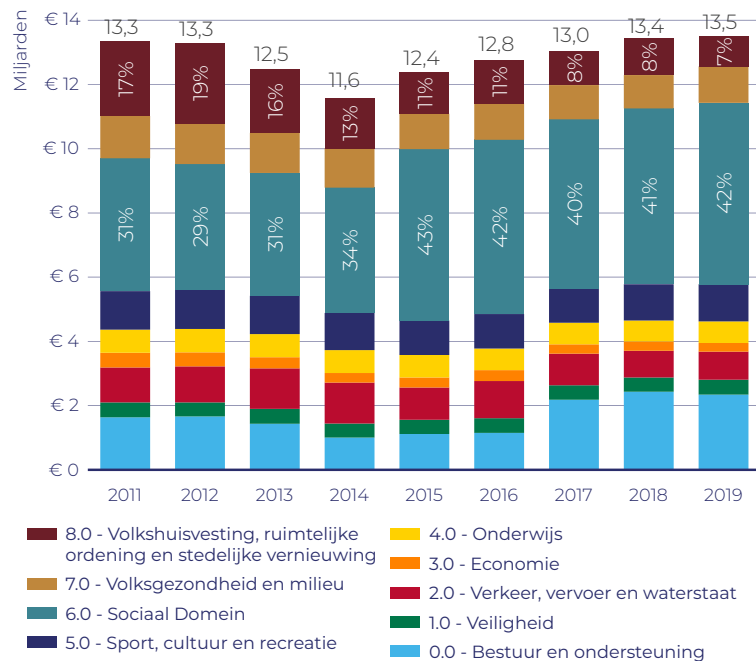


Figuur 3. De ontwikkeling van de kosten van de hoofdtaakvelden.

De lasten in het sociaal domein lopen beetje bij beetje verder op. Hierbij lijkt het sociaal domein andere domeinen, zoals het ruimtelijk domein steeds verder 'weg te drukken'. Het ruimtelijk domein dat met wonen, stedelijke vernieuwing, groenvoorziening en de kwaliteit van de openbare ruimte voor de vitaliteit en leefbaarheid van wijken en dorpen zo belangrijk is voor inwoners. De sterke kostendaling op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing zien we ook bij grondexploitaties. Ons beeld is dat de financiële druk, vooral vanuit het sociale domein, investeringen in woningbouw en ruimtelijke ontwikkeling steeds meer in de weg staan.

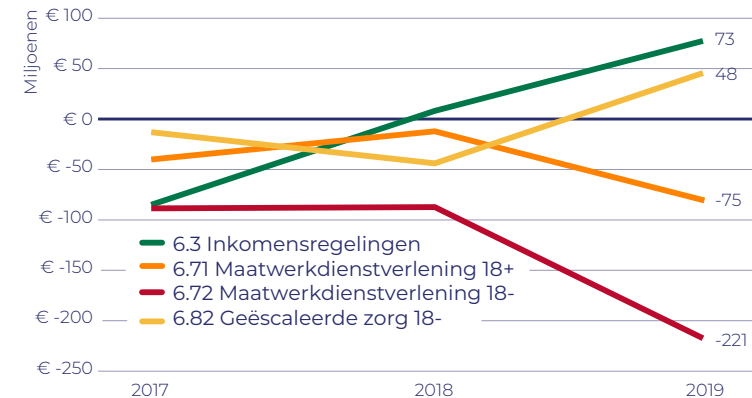
Waar zitten de financiële vraagstukken in het sociaal domein?

Ten onrechte wordt vaak gedacht dat het sociaal domein pas sinds 2015 deel uit maakt van het werkveld van gemeenten. In de figuur is duidelijk dat het sociaal domein al vóór de decentralisaties een grote post in de begroting van gemeenten was. Voor 2014 ging het om een bedrag van ongeveer € 4,0 miljard, ten opzichte van een totale begroting van € 11,6 miljard. In 2015 is door de decentralisaties het aandeel van het Sociaal Domein in de begroting met circa 1/3 gestegen, waardoor het nu ruim 40% van de gemeentelijke begroting uit maakt. In 2019 ging het om een bedrag van € 5,7 miljard ten opzichte van de totale begroting van € 13,5 miljard. Ruim 40%.



Figuur 4. De totale lasten weergegeven in de jaarrekening van de gemeenten in Zuid-Holland.

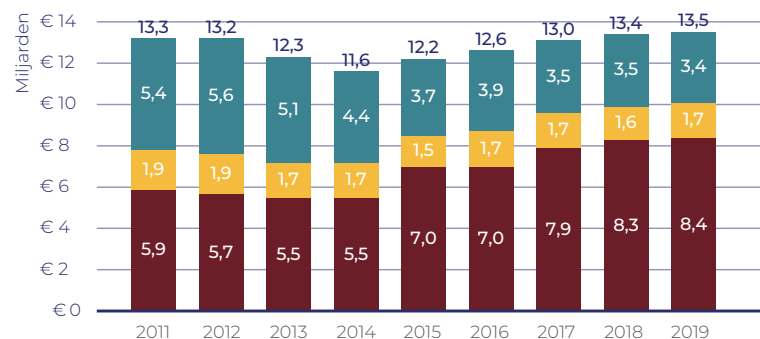
De grootste verschillen tussen de begroting en de jaarrekening in het sociaal domein ontstonden in de periode tussen 2017 en 2019 binnen de taakvelden maatwerkdienstverlening 18- (individuele voorzieningen jeugdhulp) en Wmo. De tekorten op deze taakvelden lopen steeds verder op. In 2019 bedroeg het tekort voor deze twee taken bijna € 300 miljoen. Tegelijkertijd liggen bij een aantal taakvelden binnen het sociaal domein begroting en realisatie erg dicht bij elkaar. Ook zijn er een aantal taakvelden met overschotten. Deze 'meevallers' maskeren de aanzienlijke tekorten binnen andere taakvelden van het sociaal domein. En hier zit een groot risico naar de toekomst. Verdere vergrijzing, stijging van jeugdzorg en een groeiend aantal bijstandsgerechtigden kan leiden tot een verdieping van de financiële risico's.



Figuur 5. De verschillen tussen de jaarrekening en de begroting voor de verschillende taakvelden binnen het sociaal domein.

Vrije beleidsruimte gemeenten neemt af

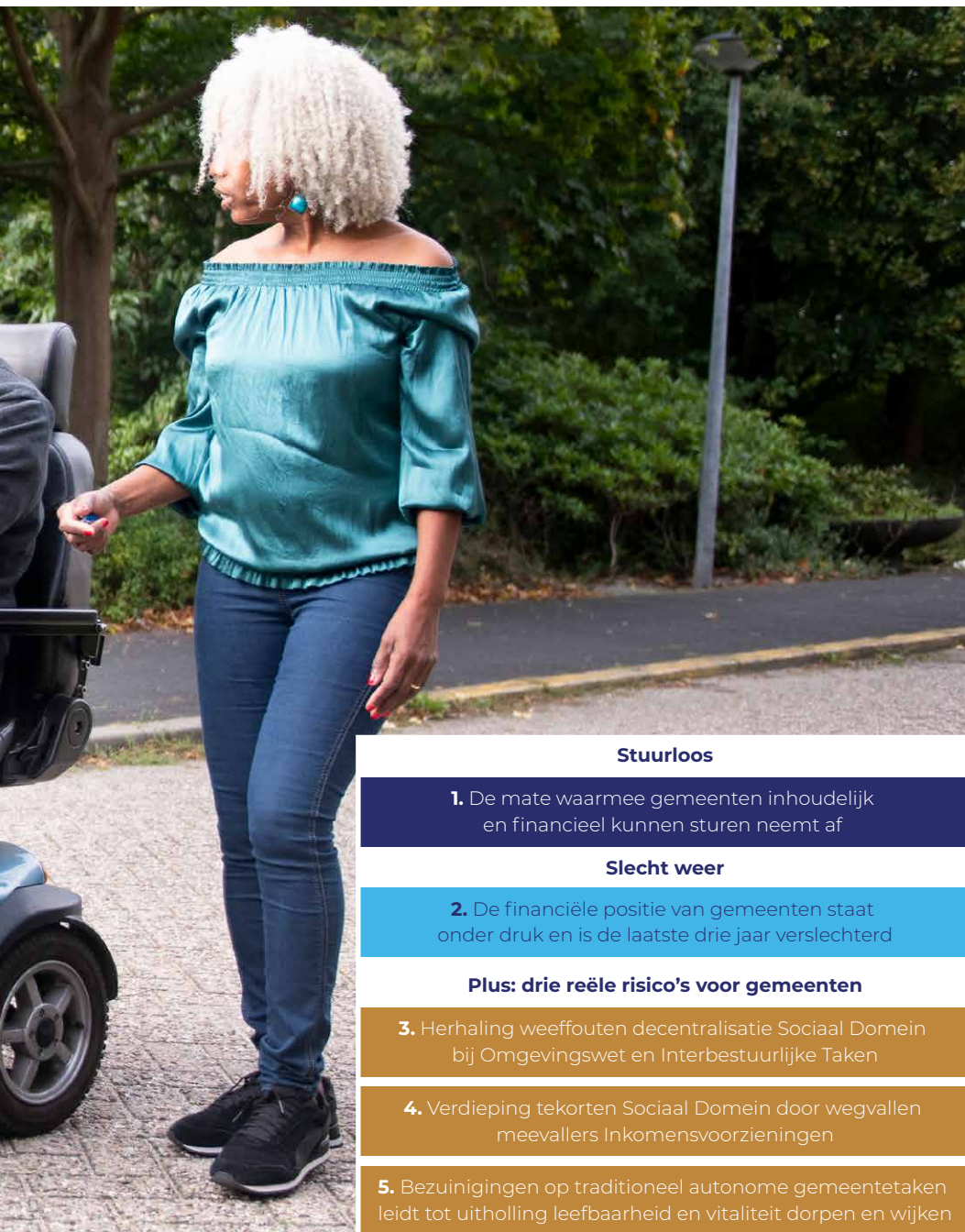
Het traditionele juridische onderscheid tussen 'autonomie' en 'medebewindstaken' is niet alleen diffuser geworden. Het gaat ook niet op bij de financiering van decentrale taken. Voor gemeenten is in het praktisch besturen van de gemeente de vrije beleidsruimte belangrijk. In de figuur is duidelijk zichtbaar dat in de periode 2011-2019 het aandeel 'veel beleidsruimte' (groen) stelselmatig afneemt. Van 40,6% in 2011 naar 25,2% in 2019 (volgens de definities van het ROB). 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.



Figuur 6. Beleidsruimte van de begroting van de Zuid-Hollandse gemeenten.

Het beoogde systeem van het organiseren van taken dicht bij de samenleving heeft geleid tot een stelsel van formeel en budgettair verantwoordelijke gemeenten, die noodgedwongen samenwerken met andere gemeenten. En waarin het Rijk systeem- of stelselverantwoordelijk blijft. Leidend tot tal van recentralisaties, reparaties en standaardisaties. Vele praktische complexiteiten maken dat gemeenten in praktijk op hun grootste begrotingspost (Sociaal Domein) weinig beleidsruimte ervaren.





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

Samenvattend

Gemeenten hebben steeds minder ruimte om hun eigen keuzes te maken. Bovendien ondervinden de gemeenten ook grote financiële problemen. Jaarrekeningen overschrijden de begrotingen, de solvabiliteit verslechtert, lokale belastingen en heffingen zijn en worden sterk verhoogd en de mogelijkheden om bij te plussen door middel van grondexploitaties zijn beperkt. De financiële ruimte voor gemeenten om aan interbestuurlijke opgaven voor de komende jaren te werken is beperkt tot afwezig. Als de bestaande trends doorzetten en de financiering van de eerste overheid wijzigt niet substantieel, dan zijn de financiële problemen voor gemeenten in Zuid-Holland zeer ernstig.

Dit brengt drie reële, niet te negeren risico's met zich mee. Allereerst is er kans op herhaling van de gemaakte weeffouten bij de Omgevingswet en Interbestuurlijke taken. Op tal van vlakken hebben de decentralisaties financieel, bestuurlijk en praktisch niet geleid tot de gewenste resultaten. We moeten leren van deze lessen.

Daarnaast zal het aantal mensen dat een beroep doet op de inkomensvoorzieningen bij gemeenten hoogstwaarschijnlijk stijgen als de coronacrisis leidt tot een economische crisis. Als de meevallers op onder andere de inkomensvoorziening wegvallen en de kostenstijgingen bij WMO (door vergrijzing) en jeugdzorg doorzetten zijn de financiële problemen bijzonder ernstig.

Omdat gemeenten binnen het sociaal domein en regionale samenwerkingsverbanden weinig sturingsmogelijkheden hebben, worden financiële tekorten afgewenteld op de traditionele taakvelden. Bezuinigingen op deze traditionele gemeentetaken leiden tot uithollen van de leefbaarheid en vitaliteit van dorpen en wijken. Daar waar investeren ten behoeve van een inclusieve samenleving gewenst is.

Figuur 7. De hoofdconclusies van het onderzoek.



TOT SLOT

Bezuinigen op leefbaarheid in ontwricht stelsel

Leefbaarheid en vitaliteit van dorpen, wijken en kernen én de samenhang en sociale cohesie in gemeenschappen zijn van groot belang. Wellicht meer dan ooit. Deze vragen ook een goede relatie -met menselijke maat- tussen gemeente en inwoners. Juist de eerste overheid –de gemeente- staat echter 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 vrije beleidsruimte van gemeenten afneemt, van 40,6% in 2011 naar 25,2% in 2019 (volgens de definities van het ROB). Vanwege decentralisaties, interbestuurlijke en intergemeentelijke samenwerking en nationale regelgeving. Juist op de traditionele taakvelden die direct raken aan de leefbaarheid, vitaliteit en sociale cohesie 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. Met mogelijk grote consequenties voor zwembaden, sporthallen en bibliotheken.

Gemeenteraden op afstand vanwege intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking

Johan Rudolph Thorbecke heeft onze grondwet vernieuwd en kan als grondlegger van het parlementarisme gezien worden. Hij had voor ogen dat gemeenten en provincies volledige zeggenschap zouden hebben over hun grondgebied binnen de grenzen van “hogere” wet- en regelgeving. Steeds meer vraagstukken vragen om een regionale aanpak (ruimte, wonen, arbeidsmarkt, energietransitie). Daarnaast vragen o.a. de decentralisaties om het opbouwen van hoogwaardige kennis en kunde en robuuste uitvoeringsorganisaties. Vanwege schaalvereisten en -voordelen wordt hier door gemeenten samen gewerkt. Zo ontstaat een steeds verder versmallend deel van de taken dat gericht is op lokaal beleid en lokale uitvoering. 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 speelveld voor gemeenten wordt onoverzichtelijk en moeilijk te beïnvloeden. Gemeenteraden komen steeds meer op afstand te staan. De legitimiteit van een groot deel van de intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking is matig ontwikkeld.

Nieuwe wegen vinden tussen regionaal opereren en lokaal herkenbaar zijn

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. 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. Gezamenlijk moeten we nieuwe wegen vinden die recht doen aan regionale vraagstukken, maar tegelijkertijd de waarde van lokale democratie én de vitaliteit en leefbaarheid van wijken, dorpen en kernen niet verder onder druk zetten.

Huidige weg van decentraliseren loopt dood

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, de bestaande vrije beleidsruimte nog kleiner wordt en de financiële positie van gemeenten verder verslechtert.

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 deze vraag buitengewoon urgent is en de adviezen relevant.

‘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.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl