

Inventarisatie ontwikkeling financiële positie gemeenten in Zuid-Holland

PZH BZT – financieel toezicht

Inhoud

Disclaimer.....	2
1. Inleiding	3
2. Resultaten meerjarenraming begroting 2020 versus 2021	4
3. Dekkingsmaatregelen begroting 2020.....	5
Welke maatregelen namen gemeenten om de begroting 2020 structureel sluitend te krijgen?	5
4. Nieuwe knelpunten	7
Wat zijn de nieuwe knelpunten ten opzichte van de begroting 2020?	7
5. Dekkingsmaatregelen begroting 2021	8
Algemeen beeld.....	8
Maatregelen.....	10

Disclaimer

De in deze rapportage genoemde bedragen en percentages zijn niet meer dan een indicatie. Het gaat om de hoofdlijnen en het algemene beeld. De inventarisatie bij gemeenten heeft plaats gevonden tijdens het zomerreces, midden in de coronacrisis. De beschikbare capaciteit was bij zowel de gemeenten als bij de provincie beperkt. Bovendien moest de inventarisatie in korte tijd tot stand worden gebracht. Daarom is ervoor gekozen om het op hoofdlijnen te houden en is afgezien van getrouwheidscontrole van de aangeleverde gegevens. Deze inventarisatie maakt ook geen onderdeel uit van het financieel toezicht door de provincie op de gemeentebegrotingen, maar is juist bedoeld om gemeenten te ondersteunen met een algemeen beeld van de financiële positie van gemeenten in Zuid-Holland.

1. Inleiding

De afgelopen jaren zien we dat het voor gemeenten steeds moeilijker is geworden om een sluitende begroting op te stellen. Oplopende tekorten in het sociaal domein, wegvallende precario opbrengsten en beleidswijzigingen WMO zijn slechts een greep uit de financiële opgaven waar gemeenten voor staan.

In juli 2020 zijn in vier sessies overleggen gevoerd tussen gedeputeerde Floor Vermeulen en wethouders financiën. Onderwerp van gesprek was hoe om te gaan met de nieuwe tekorten waar de gemeenten mee te kampen hebben en hoe deze te verwerken in de begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024.

Afgesproken is om het zomerreces te gebruiken om een beeld te vormen van welke structurele extra lasten, of welke inkomstendervingen zich sinds de vastgestelde begroting 2020 hebben voorgedaan. De provincie heeft deze uitvraag gefaciliteerd en bij de uitvraag ook de al opgenomen bezuinigingsmaatregelen in de begroting 2020 betrokken.

De voorlopige resultaten van de uitvraag hebben we in een nieuwe ronde gesprekken in september gedeeld.

De uitvraag is gedaan bij alle 52 Zuid-Hollandse gemeenten. Het is 32 gemeenten gelukt om de formats (deels) in te vullen. De bevindingen in dit rapport (tot en met Hoofdstuk 4) zijn gebaseerd op de door deze 32 gemeenten aangeleverde informatie.

Op basis van deze informatie proberen we in dit rapport antwoord te geven op de volgende drie kernvragen:

1. Welke maatregelen namen gemeentes om de begroting 2020 structureel sluitend te krijgen? (Hoofdstuk 3)
2. Wat zijn de nieuwe knelpunten ten opzichte van de begroting 2020? (Hoofdstuk 4)

In een vervolgonderzoek heeft de provincie de maatregelen die gemeenten hebben moeten nemen in de begroting 2021 geïnventariseerd. Dit heeft de provincie gedaan als onderdeel van het financieel toezicht op de begrotingen 2021 van alle 52 Zuid-Hollandse gemeenten. Hiermee hebben we een beeld gevormd in hoeverre gemeenten niet zonder meer tot een sluitende begroting zijn gekomen en wat dit heeft betekend voor de maatschappelijke voorzieningen in Zuid-Holland. In dit vervolgonderzoek geven we antwoord op de volgende vraag:

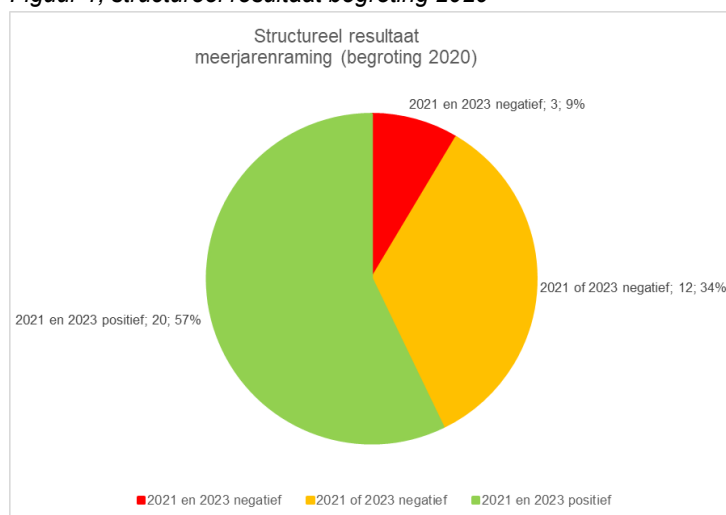
3. Welke maatregelen hebben gemeenten in hun begroting 2021 (moeten) nemen? (Hoofdstuk 5)

Voordat we op deze 3 vragen ingaan, wordt in Hoofdstuk 2 eerst een beeld geschetst van de resultaten van de meerjarenraming van begroting 2020 vs. 2021.

2. Resultaten meerjarenraming begroting 2020 versus 2021

Figuur 1 laat zien dat bij de begroting 2020 meer dan de helft (57%) van de respondenten voor alle jaren van de meerjarenraming een positief structureel begrotingssaldo presenteerden. Bij de overige gemeenten was in minimaal één jaar in de meerjarenraming het structurele begrotingssaldo negatief. Bij deze gemeenten waren al aanvullende maatregelen nodig om in de komende jaren een structureel sluitende begroting te kunnen presenteren.

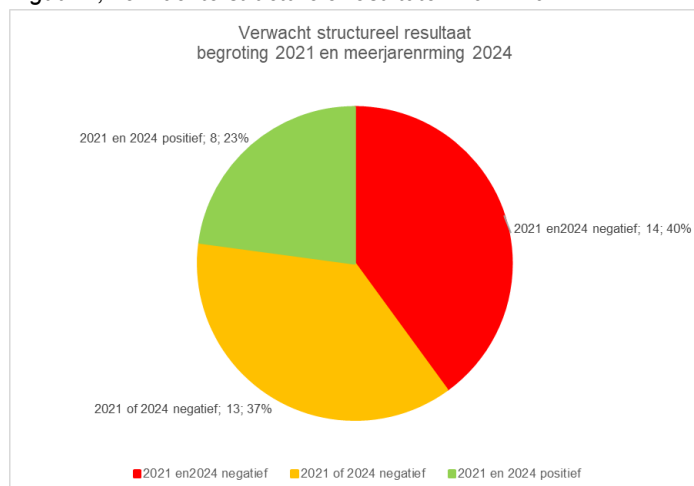
Figuur 1, structureel resultaat begroting 2020



Uit de inventarisatie bleek dat gemeenten medio 2020 verwachtten dat dit beeld bij de begroting 2021, zonder aanvullende maatregelen, aanzienlijk slechter zal zijn. Het begrotingsonderzoek 2021 bevestigd dat deze verwachting terecht was (zie hoofdstuk 5). Veel gemeenten hebben moeten bezuinigen om een sluitende begroting en/of meerjarenraming vast te stellen. Het aandeel gemeenten met een zowel sluitende begroting 2021 als meerjarenraming is gedaald van 57% naar 42%.

Figuur 2 illustreert de verwachting van gemeenten als zij in de begroting 2021 geen aanvullende bezuinigingsmaatregelen zouden nemen. Zonder de aanvullende maatregelen verwachtte maar 26% van de respondenten van het onderzoek dat de begroting en meerjarenraming structureel sluitend zou zijn. Bij 37% van de respondenten (13 gemeenten) zou zonder aanvullende maatregelen sprake zijn geweest van een niet sluitende begroting én meerjarenraming. Hiermee zouden deze gemeenten niet voldoen aan de wettelijke criteria om in aanmerking te komen voor de reguliere (repressieve) toezichtvorm van de provincie.

Figuur 2, verwachte structurele resultaten 2021-2024



3. Dekkingsmaatregelen begroting 2020

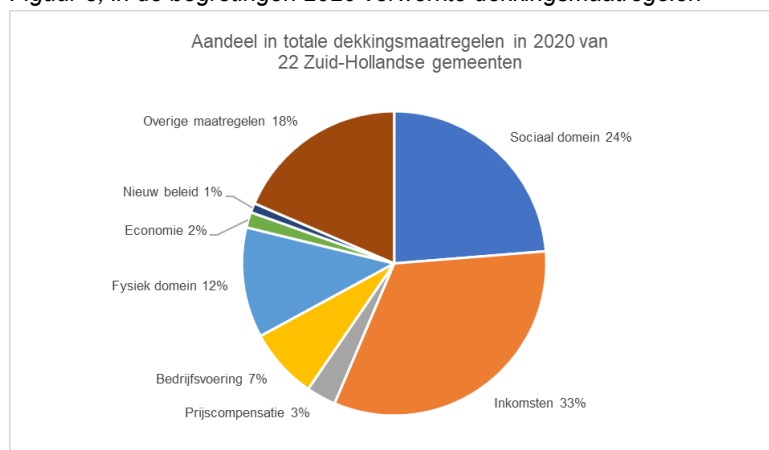
Welke maatregelen namen gemeenten om de begroting 2020 structureel sluitend te krijgen?

Gemeenten hebben dekingsmaatregelen moeten nemen om een structureel sluitende begroting 2020 te kunnen vaststellen. In reactie op de uitvraag hebben 22 gemeenten een opgave gedaan van de in de begroting 2020 verwerkte structurele dekingsmaatregelen. Het totaalbedrag van de structurele maatregelen in 2020 van de respondenten is ca. € 61 mln. Dit is ongeveer 1% van het begrotingstotaal van de desbetreffende gemeenten.

De structurele maatregelen betreffen kostenreductie en verhoging van inkomsten (belastingen, leges, huur etc.). Verder zijn er niet nader te duiden of niet gespecificeerde overige maatregelen genoemd. Deze maatregelen betreffen ca. 18% van de geïnventariseerde maatregelen. Ze kunnen betrekking hebben op diverse beleidsvelden en op zowel kostenreductie als op inkomstenverhoging.

Samenvattend levert dit onderstaande beeld op, zie figuur 3, waarbij het aandeel van diverse structurele maatregelen is weergegeven ten opzichte van het totale structurele maatregelenpakket van € 61 mln.

Figuur 3, in de begrotingen 2020 verwerkte dekingsmaatregelen



Om de tekorten te dekken wordt door veel gemeenten gekeken naar de inkomstenkant. Minimaal 30% van de dekingsmaatregelen betreft verhoging van de baten. Deze post wordt sterk beïnvloed door Rotterdam, waar de ramingen voor parkeerinkomsten zijn toegenomen met ca. € 11,5 mln. Dit is ca. 60% van de totale toename van de baten van alle respondenten. Bij de andere gemeenten zien we dat er wordt toegewerkt naar kostendekkende tarieven voor de lokale heffingen.

Opvallend is dat er door geen enkele respondent een verhoging van het OZB-tarief is genoemd.

De inventarisatie bevestigt dat de respondenten in eerste instantie bezuinigen op het sociaal domein. Dit maakt minimaal 24% van de dekingsmaatregelen uit.

De inventarisatie biedt onvoldoende informatie over de specifieke maatregelen en wat dat betekent voor de maatschappelijke voorzieningen. Wel kan worden vastgesteld dat er serieuze pogingen worden gedaan om de lasten binnen het sociaal domein terug te dringen.

De maatregelen in de bedrijfsvoering betreffen onder andere personeelslasten en organisatiekosten.

Sommige respondenten laten prijscompensatie achterwege of passen dit in beperkt mate toe. Hierdoor wordt een taakstelling over de gehele organisatie opgelegd.

De maatregelen in het fysieke domein hebben hoofdzakelijk betrekking op beheer en onderhoud. Ook hier is de uitkomst sterk beïnvloed door Rotterdam, waar het budget hiervoor met € 5 mln is verlaagd. Voor het totaal van de resterende gemeenten is dit ongeveer € 1 mln.

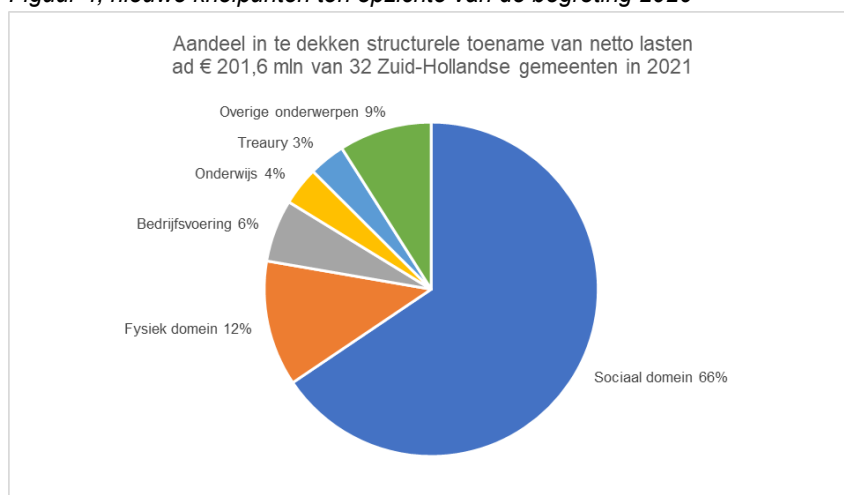
Naast beheer en onderhoud zijn bij meerdere gemeenten de budgetten voor groen en recreatie en voor verkeer en vervoer verlaagd.

4. Nieuwe knelpunten

Wat zijn de nieuwe knelpunten ten opzichte van de begroting 2020?

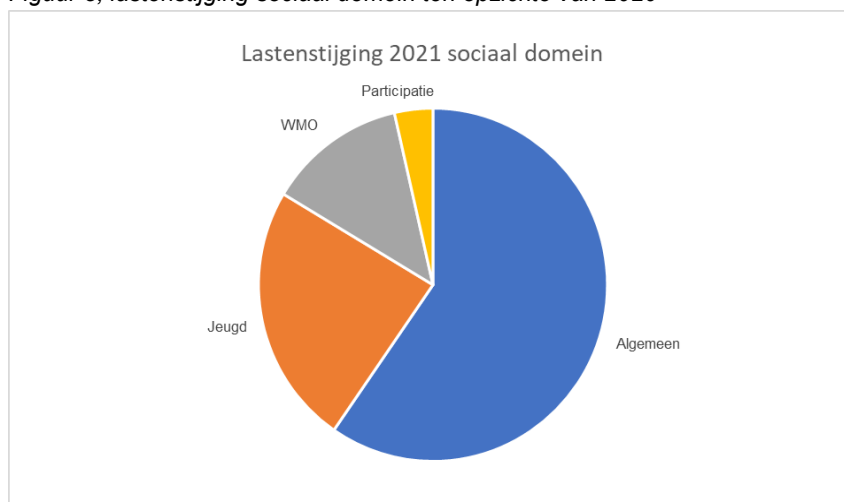
De totale toename van de structurele lasten schatten de 32 respondenten in op ca. € 200 mln. Hiervan neemt de grootste gemeente, Rotterdam, ca. € 87 mln voor haar rekening. Bij de overige gemeenten gaat het om gemiddeld ca. € 4 mln per gemeente.

Figuur 4, nieuwe knelpunten ten opzichte van de begroting 2020



Het grootste deel van de lastenstijging wordt veroorzaakt door de ontwikkelingen in het sociaal domein. Onderstaande diagram laat zien dat dit vooral komt door jeugdzorg en WMO. Veel gemeenten hebben de lastenstijging in het sociaal domein niet gespecificeerd. Dit is opgenomen onder 'Algemeen'. Hierin vallen lastenstijgingen binnen alle sub-domeinen van het sociaal domein.

Figuur 5, lastenstijging sociaal domein ten opzichte van 2020



5. Dekkingsmaatregelen begroting 2021

Tijdens het begrotingsonderzoek 2021 liepen we alle begrotingen van de Zuid-Hollandse gemeenten na op bezuinigingsmaatregelen. Omdat we gemeenten niet wilden lastigvallen met een uitvraag kan het voorkomen dat we sommige maatregelen niet zagen, omdat gemeenten ze niet expliciet benoemden in de begroting. Onze inschatting is dat dit geen significante gevolgen heeft voor het totaalbeeld.

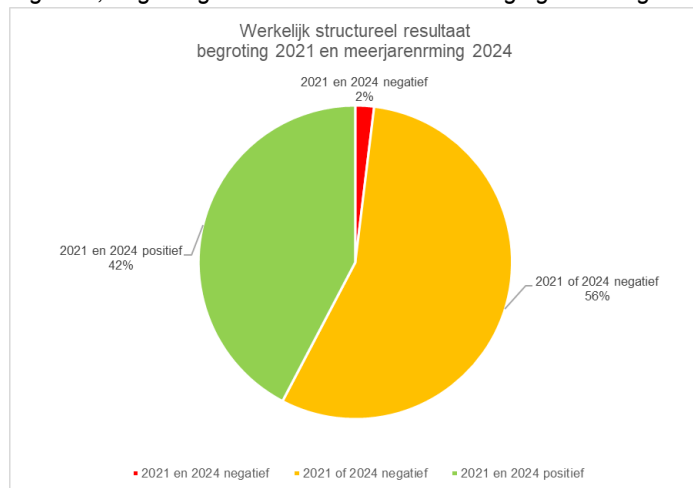
Deze inventarisatie beperkt zicht tot nieuwe maatregelen in de begroting 2021.

De focus ligt vooral op maatregelen die gevolgen hebben voor het voorzieningenniveau, lokale heffingen en de vermogenspositie van gemeenten. Inzet van begrotingsruimte (structurele exploitatieruimte) en administratieve oplossingen, zoals aanpassen van afschrijvingstermijnen, zijn buiten beschouwing gelaten.

Algemeen beeld

Figuur 6 laat zien dat 30 van de 52 Zuid-Hollandse gemeenten (58%) niet in staat zijn gebleken een structureel sluitende begroting 2021 en/of meerjarenraming 2022-2024 vast te stellen. Eén gemeente (Delft) staat onder preventief toezicht, 17 gemeenten stelden een niet structureel sluitende begroting vast en 12 gemeenten hebben een niet structureel sluitende meerjarenraming. Bij de vorige begroting lag dit percentage met 43% aanzienlijk lager. (zie ook Figuur 1)

Figuur 6, begrotingsresultaten inclusief bezuinigingsmaatregelen

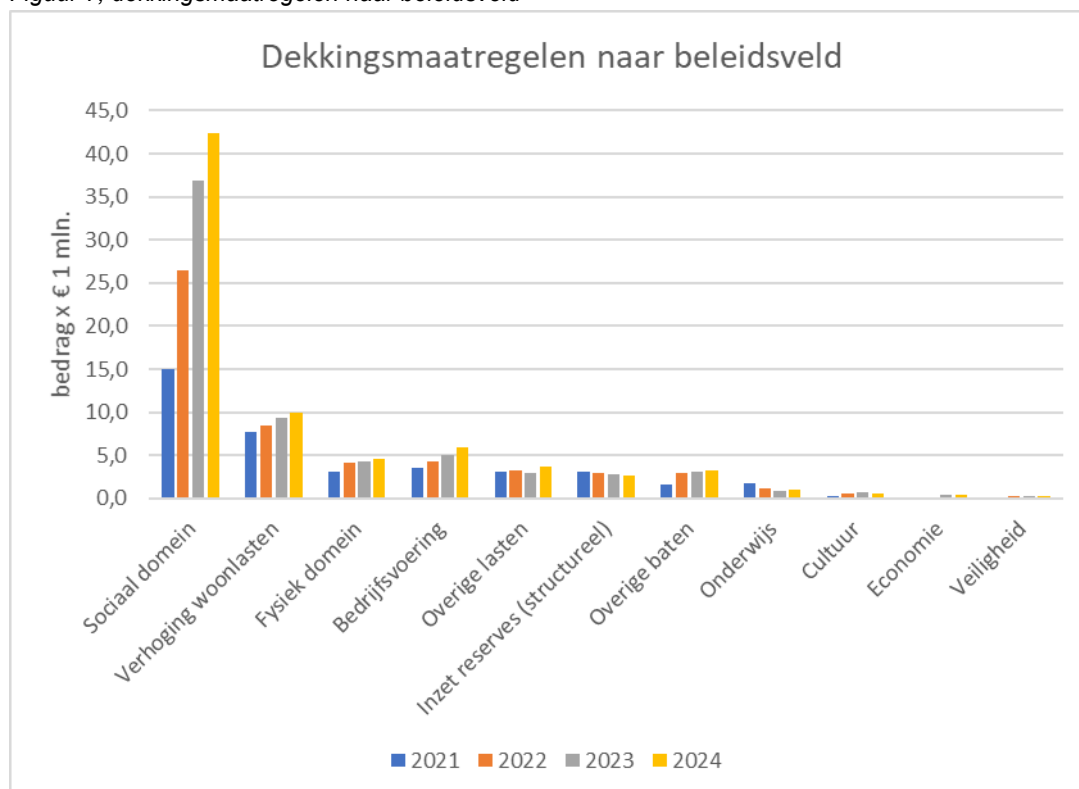


In de begrotingen 2021 van 40 gemeenten (77%) hebben we bezuinigingsmaatregelen aangetroffen. Bij een aantal van deze gemeenten is alleen sprake van maatregelen die worden genomen door gemeenschappelijke regelingen waar zij in deelnemen. Dit resulteert in lagere deelnemersbijdragen. We zien dit bijvoorbeeld bij deelnemers in de GR DG&J en de GRJR.

Delft heeft ervoor gekozen nog geen maatregelen in de begroting op te nemen. Deze gemeente staat met ingang van 1 januari 2021 onder preventief toezicht, in afwachting van een reëel herstelplan.

De resterende elf gemeenten waren nog in staat zonder bezuinigingen of belastingverhogingen een structureel sluitende begroting en/of meerjarenraming vast te stellen.

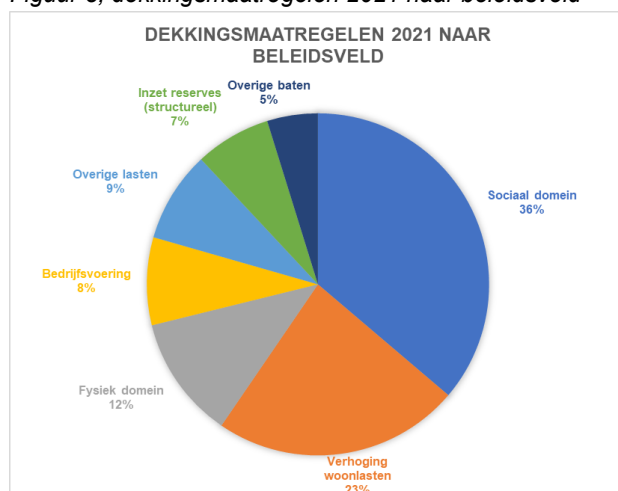
Figuur 7, dekkingsmaatregelen naar beleidsveld



We zien in bovenstaande diagram dat de geplande besparingen jaarlijks toenemen. In het algemeen geldt dat ramingen onzekerder worden naarmate ze meer in de toekomst liggen. Het is daarom nog maar te bezien of alle voorgenomen maatregelen op de langere termijn voldoende zijn en daadwerkelijk de beoogde besparingen gaan opleveren.

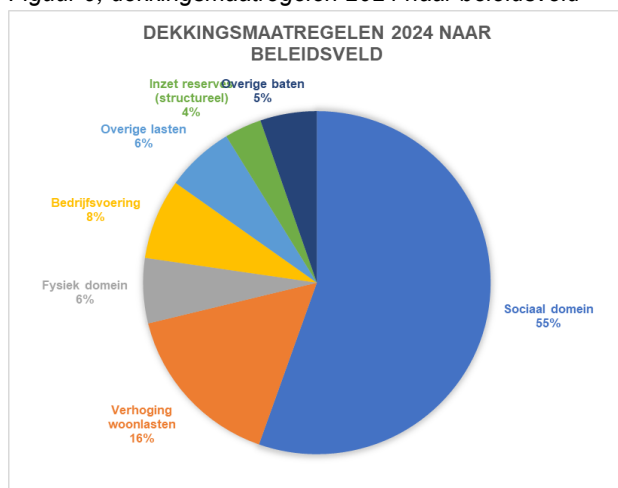
De meeste besparingen worden gevonden in het sociaal domein, waar ook de belangrijkste oorzaak van de tekorten ligt. Inmiddels is uit onderzoek¹ gebleken dat de mogelijkheden om daadwerkelijk te besparen op de lasten in het sociaal domein zeer beperkt zijn. De vraag die we ons voor de volgende begrotingsronde moeten stellen is daarom: 'hoe reëel zijn deze maatregelen eigenlijk?'

Figuur 8, dekkingsmaatregelen 2021 naar beleidsveld



¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z25509&did=2020D53563

Figuur 9, dekkingsmaatregelen 2024 naar beleidsveld



Bovenstaande figuren illustreren dat de besparingen in het sociaal domein de komende jaren sterk toenemen. Vinden gemeenten in 2021 nog 36% van de besparingen in het sociaal domein, in 2024 is dit percentage opgelopen tot 56%. Ook de absolute bedragen nemen flink toe, van ca. €15 mln in 2021 tot meer dan € 40 mln in 2024. Dit komt bovenop in eerdere jaren vastgestelde besparingsmaatregelen (zie Hoofdstuk 3).

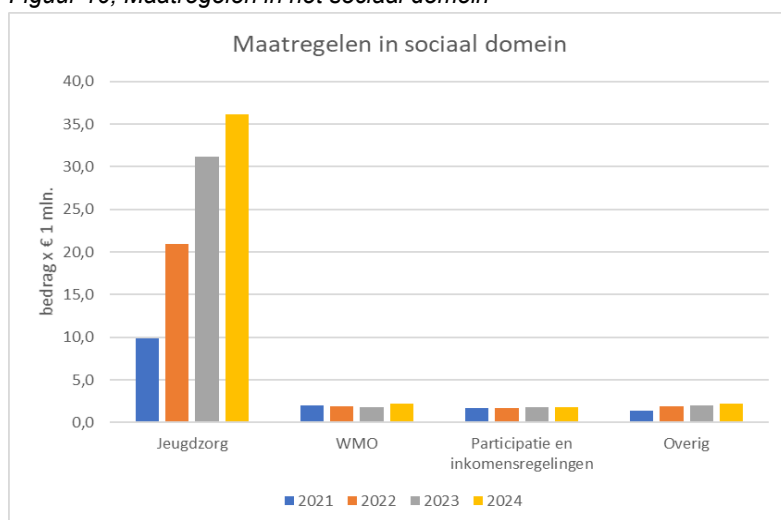
Het lijkt voor de hand te liggen dat de besparingen in het sociaal domein door de jaren toenemen, omdat de effecten van de transformatie pas op langere termijn zichtbaar worden. Gemeenten moeten daarom op korte termijn teruggrijpen op andere oplossingen, zoals verhoging van de inkomsten, inzetten van reserves en versoberen van voorzieningen.

Maatregelen

Sociaal domein

Binnen het sociaal domein is jeugdzorg de grootste oorzaak van de tekorten. Gemeenten zoeken naar mogelijkheden om de lasten van de jeugdzorg te beperken. De financiële effecten van de transformatie nemen volgens de ramingen jaarlijks toe. Zoals eerder vermeld geeft onderzoek aan het uitermate onzeker is of gemeenten daadwerkelijk in staat zijn deze voorgenomen besparingen te realiseren.

Figuur 10, Maatregelen in het sociaal domein



De besparingen in de jeugdzorg vloeien voort uit andere werkwijzen (transformatie). Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen experimenteren met een groot scala aan maatregelen waarvan ze verwachten dat ze op termijn tot lagere lasten zullen leiden. Er is daarbij slechts beperkt sprake van het schrappen of versoberen van jeugdzorgvoorzieningen, wat logisch lijkt, omdat het om een wettelijke taakuitoefening gaat. Hieronder volgt een greep uit de genoemde maatregelen.

- Efficiënter werken,
- Minder snel en minder zwaar beschikken
- Inzet van praktijkondersteuner huisartsen / interventie in verwijsgedrag
- Inzet van expertiseteams
- Afbakening; wat valt wel en wat valt niet onder jeugdzorg (beleid / maatschappelijke discussie)
- Toezicht op praktijk van de zorgverlener
- Omzetten individuele begeleiding naar groep
- Sturen op uitstroom, niet automatisch verlengen
- Anders inkopen en contractmanagement.

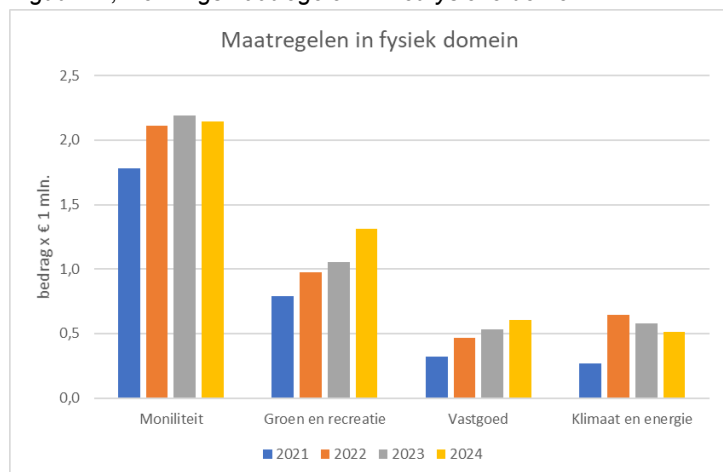
Bij WMO en participatie zien we dat in beperkte mate wordt bezuinigd op voorzieningen, maar dit levert financieel weinig op. Bij sommige gemeenten gaat het om maatregelen die pas na 2021 worden doorgevoerd. De vraag is of het daadwerkelijk zover zal komen. Mogelijk is er tegen die tijd een andere structurele oplossing voor handen.

Het is goed mogelijk dat gemeenten deze maatregelen hebben opgenomen om preventief toezicht te voorkomen. Er kan ook sprake zijn van druk van gemeenten op hun gemeenschappelijke regelingen om de lasten (deelnemersbijdragen) te reduceren. Hieronder volgen een paar voorbeelden van maatregelen.

- Laten vervallen van het project aanpak jeugdwerkloosheid (Albrandswaard).
- Verlagen bijdragen aan Stichting Welzijn Albrandswaard.
- Laten vervallen preventielessen verslaving op scholen door Stichting Welzijn Albrandswaard.
- Versoberen baanbonus (Drechtsteden)
- Invoeren van een eigen bijdrage voor dagbesteding (Drechtsteden)
- Stoppen met adviseurs geldzaken (Drechtsteden)
- Versoberen collectief vervoer voor mensen met een beperking (bijvoorbeeld Drechtthopper)
- Versoberen korting op de Rotterdampas (Maassluis)
- Verminderen of schrappen loonkostensubsidie (Maassluis)
- Verminderen of schrappen werkervaringsplaatsen (Maassluis)

Fysiek domein

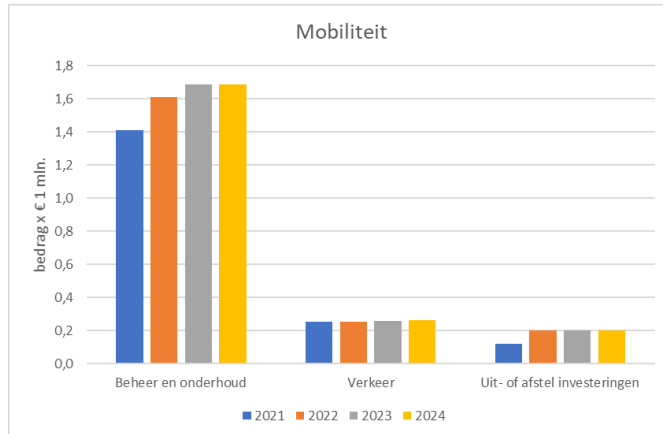
Figuur 11, Dekkingsmaatregelen in het fysieke domein



Mobiliteit

Twaalf gemeenten bezuinigen op het mobiliteitsbudget. Hieronder vallen wegen, kunstwerken en mobiliteitsbeleid.

Figuur 12, Dekkingsmaatregelen bij mobiliteit



De meeste bezuinigingen vinden plaats op het beheer en onderhoud van wegen. Beheerplannen worden aangepast en het onderhoudsniveau verlaagd.

Verder wordt binnen het beleidsveld mobiliteit bespaard op verkeersveiligheid, doorstroming en parkeerknelpunten.

Tot slot worden er investeringen uit- of afgesteld, wat een besparing oplevert in de kapitaallasten.

Groen en recreatie

Vijf gemeenten besparen op de groenvoorziening. Het gaat vooral om versobering van het onderhoudsniveau. De volgende maatregelen worden genoemd:

- Omvorming van de beplanting naar goedkoper en eenvoudige beheer
- Stoppen met een jaarlijkse rondgang om straatmeubilair recht te zetten.
- Verlagen budget voor bestrijding meeuwenoverlast.
- Verminderen van het serviceniveau voor meldingen openbare ruimte; gemeente geen schakel meer in de keten.

Drie gemeenten bezuinigen op speelplaatsen. Voor een deel betreft het versobering van het onderhoud, maar er zijn ook plannen om openbare waterspeelplaatsen op te heffen.

Zeven gemeenten besparen op sport door (huur)tarieven te verhogen en door het schrappen van budget voor investeringen.

Een gemeente verhoogt de huur van ondergrond van strandhuisjes en de havengelden.

Vastgoed

De structurele lasten worden lager door het afstoten van vastgoedobjecten. Dit is ten minste bij vijf gemeenten het geval. Daarnaast versoberen twee gemeenten het onderhoudsniveau van bijvoorbeeld dorpshuizen en het gemeentehuis.

Klimaat en energie

Zes gemeenten zetten voor klimaat, energie en duurzaamheid gereserveerde middelen in om tekorten in de begroting te dekken. Sommige ambities worden uitgesteld. Het betreft vooral het versoberen of schrappen van subsidies en bijdragen aan het fonds energietransitie.

Overige lasten

Op de overige beleidsvelden: onderwijs, economie, cultuur en veiligheid, wordt zeer beperkt bezuinigd.

Bedrijfsvoering

Personeel

Bezuinigingen op personele budgetten lopen op van € 1,5 mln in 2021 naar € 3,3 mln in 2024. De volgende maatregelen worden genoemd:

- Verminderen formatie en schrappen functies
- Verlagen budget externe inhuur
- Beperken opleidingsbudget
- Verlagen functieschalen en vermijden toeslagen oudere medewerkers

Het verminderen van formatie en externe inhuur kan tot gevolg hebben dat gemeenten minder slagkracht hebben, die nu juist hard nodig is met de grote opgaven die o gemeente afkomen, zoals het realiseren van klimaatdoelstellingen en de komst van de omgevingswet.

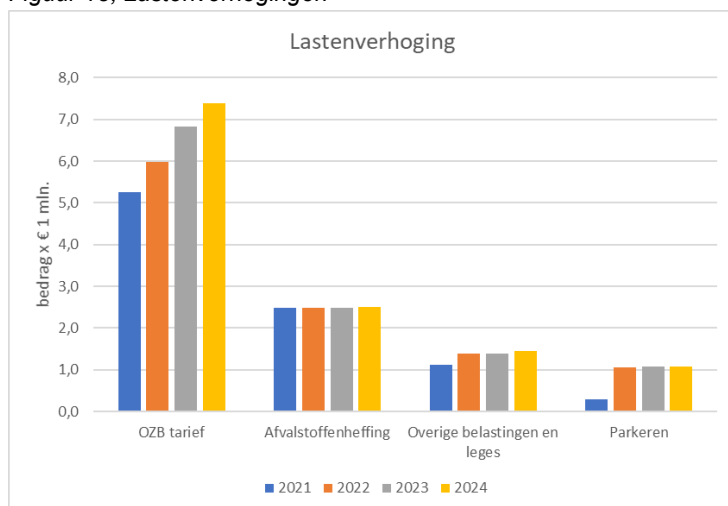
Overige bedrijfsvoering

Binnen de bedrijfsvoering zien we verder een breed scala aan relatief kleine bezuinigingen. Zo proberen gemeenten kosten te reduceren door werkprocessen aan te passen en te digitaliseren. Een gemeente laat de overhead niet meegroeien met de investeringen. Een andere gemeente heeft een taakstelling op contributies, abonnementen en opleidingen, verzekeringen en het directiebudget. Ook wordt bezuinigd op kantoorartikelen. Twee gemeenten besparen door beperking van de openingstijden van de publieksbalie of het stadhuis. Er wordt ook bespaard op ICT en informatiebeheer, of hier wordt juist in geïnvesteerd om besparingen te realiseren door aanpassing van werkprocessen en digitalisering.

Inkomsten

De totale lastenverhoging voor burgers en bedrijven is hoger dan hieronder gepresenteerd. Dit komt doordat we bij de inventarisatie alleen keken naar in de begroting 2021 genomen maatregelen. Lastenverzwaringen die al eerder werden vastgesteld zijn niet meegenomen. Bijvoorbeeld, Wassenaar heeft vorig jaar al besloten tot een verhoging van de OZB van 5%. Die verhoging zien we niet terug in dit diagram. Ook de reguliere inflatiecorrectie en stijging van de OZB als gevolg van een hogere gemiddelde WOZ waarde zijn niet meegeteld, omdat dit geen 'bezuinigingsmaatregelen' zijn.

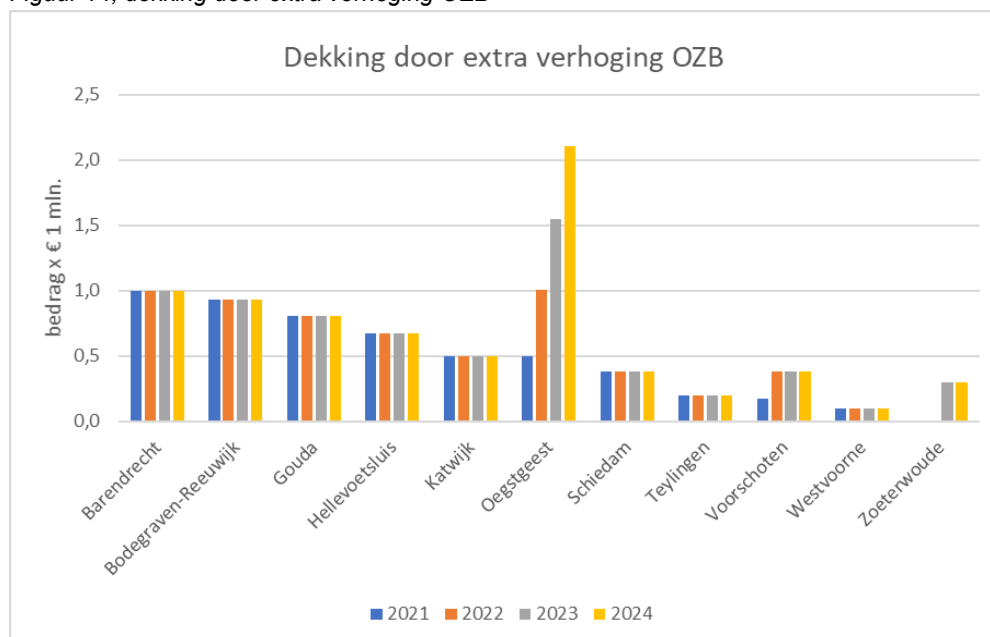
Figuur 13, Lastenverhogingen



OZB

Het volgende diagram toont de gemeenten die bij begroting 2021 de tarieven voor de OZB hebben verhoogd. We zien deze maatregel terug in de begroting 2021 van 11 (21%) van de 52 gemeenten.

Figuur 14, dekking door extra verhoging OZB



Afvalstoffenheffing

Drie gemeenten verhogen de afvalstoffenheffing. Ze maken hiermee gebruik van de mogelijkheid om de heffing kostendekkend te maken.

Parkeren

Drie gemeenten nemen maatregelen om de parkeeropbrengsten te verhogen, door verhoging van tarieven en uitbreiding van het parkeergebied.

Overige belastingen en leges

Acht gemeenten verhogen overige belastingen en leges. Dit betreft:

- Bouwleges
- Grafrechten
- Havengelden
- Leges voor huwelijk, trouwboekje en uittreksels
- Marktgelden
- Omgevingsvergunning / WABO
- Toeristenbelasting

Overige baten

- Diverse gemeenten verhogen de tarieven en huur van sportaccommodaties en ander recreatieve voorzieningen (zie ook Groen en Recreatie).
- Een gemeente brengt de huur van peuterspeelzalen meer in lijn met de kostprijs.
- Een gemeente gaat hogere servicekosten aan gebruikers van diverse accommodaties doorbelasten.
- Tot slot zien we dat een gemeente het voornemen heeft de erfpachtinkomsten te verhogen.

Inzet reserves (eigen vermogen)

Gemeenten teren al een aantal jaren in op hun reserves. Ook in de begroting 2021 worden reserves (structureel) ingezet om de begroting sluitend te krijgen. Dit is onder bepaalde voorwaarden toegestaan als het kapitaallasten betreft. We zien dat vijf gemeenten dit instrument in de begroting 2021 inzetten om tot een sluitende begroting te komen.