

Investeren in de eerste overheid

Onderzoek naar de financiële situatie van Brabantse gemeenten



INHOUD

1	Aanleiding	2
2	Analyse financiële staat Brabantse gemeenten	4
3	Gevolgen voor gemeenten	12
	<i>1 Investerings in duurzaamheid worden uitgesteld</i>	<i>14</i>
	<i>2 Gemeenten leveren in op dienstverlening</i>	<i>15</i>
	<i>3 Kwaliteitsniveau onderhoud onder druk</i>	<i>16</i>
	<i>4 Werkdruk personeelsbestand blijft groeien</i>	<i>17</i>
	<i>5 Financiële druk tast lokale autonomie aan</i>	<i>18</i>
4	Oproep aan het Rijk	20
	<i>Schep duidelijkheid en stabiliteit</i>	<i>20</i>
	<i>Koppel nieuwe taken aan bijbehorend budget</i>	<i>20</i>
	<i>Meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen gemeenten en Rijk</i>	<i>21</i>
	<i>Kies voor structurele financiering in plaats van specifieke uitkeringen</i>	<i>21</i>
5	Bijlage bronnen	22

Dit rapport beschrijft de bevindingen van een onderzoek dat in het najaar van 2022 plaatsvond.

Heeft u vragen naar aanleiding van dit rapport? Neem dan contact op met:
Provincie Noord-Brabant | De heer S. Burghoorn | ABurghoorn@brabant.nl

1 AANLEIDING

De ontwikkelingen in het lokaal bestuur volgen zich in rap tempo op. Gemeenten krijgen in toenemende mate te maken met nieuwe vraagstukken en ontwikkelingen, en krijgen als lokale overheid meer specialistische verantwoordelijkheden en nieuwe taken toebedeeld. De opvang van vluchtelingen uit Oekraïne, de invoering van de naderende Omgevingswet, de Regionale Energietransitie en de decentralisaties in het sociaal domein, zijn slechts enkele actuele voorbeelden.

De minister schreef op 7 oktober 2022 in een Kamerbrief:

“Als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zie ik het als mijn taak om er zorg voor te dragen dat medeoverheden voldoende toegerust zijn om hun taken uit te voeren. Dit vraagt ook een solide financiële basis en een goede balans tussen financiën voor medeoverheden en de taken waar zij voor staan.”

Een belangrijk signaal dat aangeeft dat de taken die decentrale overheden hebben in lijn dienen te zijn met de kosten die dat met zich meebrengen. Begrotingsjaar 2022 heeft laten zien dat meer en meer gemeenten met moeite hun begrotingen sluitend kunnen krijgen. Het is niet altijd zichtbaar in de cijfers, maar achter sluitende begrotingen staan vaak lastige keuzes met soms vergaande consequenties. De eenmalige tegemoetkomingen vanuit het Rijk verbloemen deze begrotingsronde weliswaar veel, in structurele zin ontbreekt langdurige financiële duidelijkheid nog steeds. Een situatie die al meerdere jaren gaande is, leidt tot achterstallig onderhoud bij gemeenten en de taakuitoefening ontwricht. Vanuit het Rijk wordt gecommuniceerd dat er nauwelijks gemeenten onder preventief toezicht zijn geplaatst en wordt de financiële druk die zij ervaren gebagatelliseerd. De Vereniging Brabantse Gemeenten en de provincie Noord-Brabant herkennen en erkennen deze financiële druk wél.

Als onderdeel van de samenwerkingsagenda trekken zij samen op om een reëel beeld te vormen van de daadwerkelijke situatie en inzichtelijk te krijgen waar de pijn zit en welke keuzes gemeenten moeten maken. Wat zijn de consequenties van de blijvende onzekerheid op de lange termijn? De provincie en VBG staan schouder aan schouder en hebben als doel de problematiek gezamenlijk onder de aandacht te brengen bij het Rijk als verantwoordelijke.

Stand van zaken

Het jaarlijks onderzoek naar de begrotingen van Brabantse gemeenten voor 2022 toonde aan dat 52 van de 56 gemeenten in Brabant de begroting 2022 structureel en reëel in evenwicht hadden. Land van Cuijk en Maashorst stonden logischerwijs als herindelingsgemeenten voor het begrotingsjaar 2022 onder preventief toezicht. Met geen enkele gemeente moest een traject van preventief toezicht worden doorlopen, wat een sterk (positief) afwijkend beeld ten opzichte van het begrotingsonderzoek 2021 betekende.



Op het eerste beeld een positieve uitkomst, maar in hoeverre is dit ook een realistisch beeld van de daadwerkelijke situatie?

Een diepere blik op de cijfers laat zien dat het hoge aantal structureel en reëel sluitende begrotingen 2022 met name het gevolg was van de € 1,3 miljard extra toegekende incidentele middelen jeugdzorg door het Rijk. Wanneer deze middelen niet structureel toegekend worden, zou dit tot gevolg hebben dat de helft van de gemeenten geen begroting kan vaststellen die structureel sluitend en reëel in evenwicht is. Dit geeft reden tot zorg en schaadt de bestuurs- en realisatiekracht van het lokaal bestuur.

Leeswijzer

In dit document staan de belangrijkste bevindingen van het onderzoek dat is uitgevoerd naar de financiële druk en risico's die gemeenten ervaren en welke gevolgen dat heeft voor de beleidsvoering. Er is een kwantitatieve analyse uitgevoerd naar de financiële cijfers bij alle Brabantse gemeenten, waarna er een verdiepingsslag heeft plaatsgevonden middels interviews met gemeenten. In hoofdstuk 2 staat de financiële analyse beschreven, welke in hoofdstuk 3 wordt vertaald naar de gevolgen die dit heeft voor beleidsvoering bij gemeenten. In hoofdstuk 4 doen wij een oproep aan het Rijk om zo snel mogelijk met duidelijkheid te komen.

2 ANALYSE FINANCIËLE STAAT BRABANTSE GEMEENTEN

Inleiding

Financieel toezicht richt zich op de begroting. Gemeenten worden door de Toezichthouder op grond van de Gemeentewet beoordeeld op het structureel en reëel in evenwicht zijn van de begroting. Repressief toezicht is als toezichtoordeel voor gemeenten de standaard. Er is sprake van repressief toezicht als structurele baten de structurele lasten dekken en de ramingen realistisch zijn. De raad heeft hier een kaderstellende en controlerende taak. Als volksvertegenwoordiging leggen zij de beleidsdoelen met de daarbij behorende budgetten in de begroting vast. Zij moeten daarbij zorgen dat de begroting een structureel en reëel evenwicht vertoont (Artikel 189 Gemeentewet).



Gemeenten ontvangen geld van het Rijk uit het gemeentefonds. Hiermee betalen gemeenten een deel van de uitgaven. De inkomsten uit het gemeentefonds bedragen ongeveer 60% van de gemeentelijke inkomsten. Via circulaire's informeert het Rijk de gemeenten periodiek over de omvang en de manier van verdeling van het gemeentefonds. In de huidige systematiek is het lastig om vooruit te kijken. Afgelopen jaren lieten zien dat tekorten bij gemeenten werden opgelost doordat het Rijk aanvullende incidentele middelen had toegevoegd. Voor de financiële analyse is naast de ontwikkeling van de reserveposities van de gemeenten vooral gesteund op een aantal verplichte kengetallen die gemeenten op basis van verslaggevingsvoorschriften in het Besluit Begroting en Verantwoording (artikel 11 lid D BBV) opnemen in de (meerjaren)begroting en in de jaarrekening. Elke gemeente is uniek in de beleidskeuzes die zij maken. Met de verplichte kengetallen wordt het mogelijk om gemeenten op hoofdlijnen financieel te vergelijken, en geeft daarmee inzicht in de meerjarige financiële positie naast het financieel sluitend zijn van de begroting.

Reservepositie

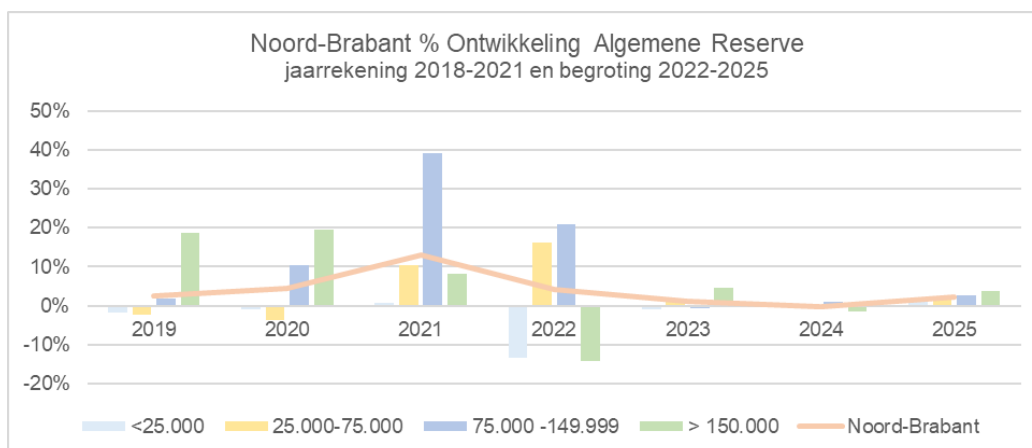
Door toevoegingen (reserveringen) en onttrekkingen aan de reserves verandert het eigen vermogen van gemeenten. Tot de reserveringen behoren de lasten die verband houden met verrekeningen van taakvelden van de begroting of rekening van baten en lasten met de reserves op de balans. De bestemming van het resultaat wordt toegevoegd (positief) of onttrokken (verlies) op de algemene reserve. Bij het opstellen van de Jaarrekening is zichtbaar dat gemeenten veelal incidentele resultaten kunnen toevoegen aan de algemene reserve. Bij het opstellen van de begroting mag een gemeente incidentele resultaten niet meenemen en is een beperkte mutatie van de reserves zichtbaar.

In de jaarrekeningen 2018 t/m 2021 (Noord-Brabant totaal) is een groei zichtbaar van de Algemene Reserve door eenmalige/incidentele resultaten in deze jaren. De toename is vooral terug te leiden naar de resultaten en reservemutaties van gemeenten met meer dan 75.000 inwoners. Deze gemeenten laten (incidenteel) positieve resultaten in de jaarrekening zien, die de gemeente vervolgens stort in Algemene Reserves. Bij de kleine gemeenten (<75.000 inwoners) is een tegenovergesteld beeld zichtbaar met onttrekkingen in de jaren 2019 en 2020 door lagere resultaten.

Bij de ontwikkeling van de Algemene Reserve in de meerjarenraming en de geprognosticeerde balans vanaf 2022 is de ontwikkeling van de Algemene Reserve stabiel. Gemeenten hebben bij het opstellen van de begroting 2022 (najaar 2021) in mindere mate rekening gehouden met de (incidentele) resultaten van het lopende boekjaar.

Uit het onderzoek van de reservepositie concluderen wij dat kleine en grote gemeenten ten opzichte van de reservepositie op de balans van jaarrekening 2021 in de toekomst een lagere of beperkte ontwikkeling van de Algemene Reserves verwachten. In onderstaande grafiek is dit als volgt zichtbaar.

Figuur 1 Mutaties Algemene Reserve Noord-Brabant



Solvabiliteitsratio

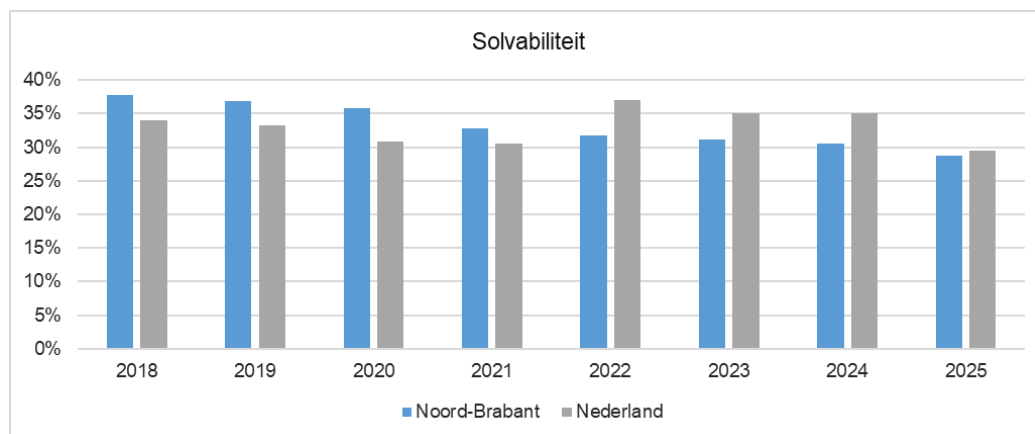


De solvabiliteitsratio geeft de verhouding weer tussen het eigen vermogen en het vreemd vermogen van gemeenten. Hoe hoger het percentage hoe gunstiger voor de financiële weerbaarheid. Het geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Een solvabiliteit tussen 25% en 40% wordt als gezond beschouwd. Het aantal gemeenten met een solvabiliteit die slechter scoort dan gezond neemt toe.

Uit ons onderzoek van de solvabiliteitsratio's blijkt dat in de jaarrekening 2021 bij 22 gemeenten sprake is van een solvabiliteit die onder de gezonde "norm" valt. Dit aantal neemt in 2025 toe naar 25 gemeenten. Hoewel beperkt, is in onderstaande figuur een dalende lijn te herkennen.

In vergelijking met de benchmark van Nederland is zichtbaar dat gemeenten in Brabant in de begroting (vanaf 2022) in tegenstelling tot de solvabiliteit van Nederland geen stijging verwachten van de Solvabiliteitsratio.

Figuur 2 Ontwikkeling solvabiliteit Noord-Brabant

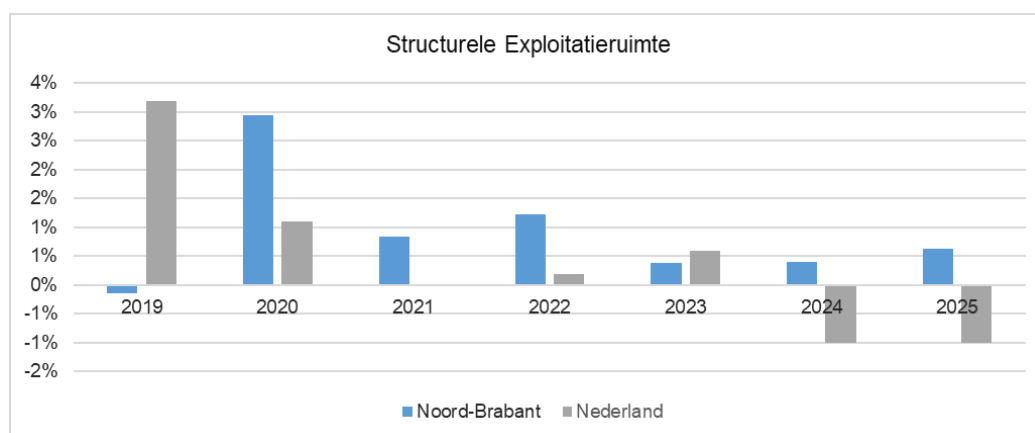


Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte laat zien of de begroting in meerjarig opzicht structureel sluitend is. Hiermee komt tot uitdrukking of een gemeente over voldoende structurele baten beschikt om structurele lasten te dekken en wordt uitgedrukt in een percentage. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Wanneer dit percentage negatief is, betekent het dat het structurele deel van de begroting onvoldoende ruimte biedt om de lasten te blijven dragen.

Uit ons onderzoek naar de structurele exploitatieruimte blijkt dat bij de Jaarrekening 2021 bij 35 van de gemeenten in Brabant de structurele exploitatieruimte positief is. In 2025 is het aantal gemeenten met een positief percentage even groot, echter het gaat hier niet altijd om dezelfde gemeenten. Daarnaast laat de grafiek zien dat de structurele exploitatieruimte fors daalt van gemiddeld 3% in 2020 naar circa 1% in 2025. Landelijk is een nog grotere afname zichtbaar naar een negatieve structurele exploitatieruimte in 2025.

Figuur 3 Structurele exploitatieruimte Noord-Brabant



Belastingcapaciteit

De belastingcapaciteit geeft (procentueel) aan hoeveel ruimte een gemeente beschikbaar heeft om belasting(en) (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing) te verhogen. Voor de gemeenten wordt de belastingcapaciteit gerelateerd aan de hoogte van de gemiddelde woonlasten (OZB, rioolheffing en reinigingsheffing). Naast de OZB wordt tevens gekeken naar de riool- en afvalstoffenheffing omdat de heffing niet kostendekkend hoeft te zijn, maar ook lager mag worden vastgesteld (er is dan sprake van belastingcapaciteit die niet benut wordt). In Noord-Brabant is in tegenstelling tot gemeenten in Nederland belastingcapaciteit beschikbaar.

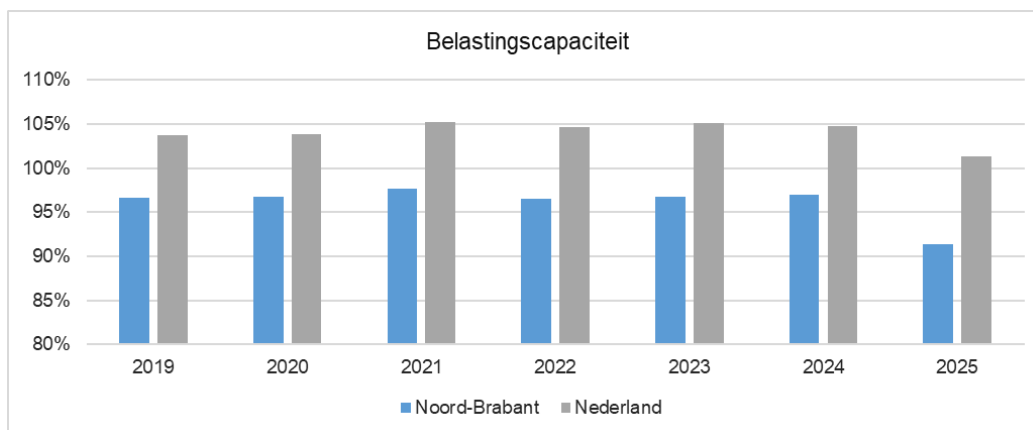
De gemeenteraad bepaalt welke gemeentelijke belastingen inwoners betalen en hoe hoog de belasting is. Dit is bij uitstek een politieke discussie, waarover de meningen flink uiteen kunnen lopen. Gemeenten zijn terughoudend met inzetten van de “verhoging van de lokale belastingen”. Enerzijds omdat men de lasten van de Brabanders niet wil verhogen, anderzijds omdat door onduidelijkheid over bijdrage uit het gemeentefonds in de toekomst de verhoging misschien niet noodzakelijk is.



Gemeenten maken de keuze de (extra) belastingheffingen niet als sluitpost van de begroting te gebruiken, maar hanteren voor een meerjarige begroting een bestendig belastingdrukbeleid onafhankelijk van inkomsten van het rijk.

Uit het onderzoek van de cijfers van de jaarrekening zien wij dat gemeenten in Brabant gemiddeld 3^o/_o belastingverhoging zouden kunnen verhogen. De beschikbare ruimte is daarmee beperkt. Uit een verdere analyse van de cijfers uit de Jaarrekening 2021 blijkt dat circa de helft van de gemeenten in Brabant ruimte beschikbaar heeft om de eigen belastinginkomsten te verhogen. In het begrotingsjaar 2025 is er bij 57^o/_o van de gemeenten sprake van een lagere belastingcapaciteit. Ook hier is voor Brabant een dalende lijn te zien in de periode 2019-2025. Opvallend is overigens dat de werkelijke OZB-last van de Brabander bovengemiddeld hoog is.

Figuur 4 Belastingcapaciteit Noord-Brabant

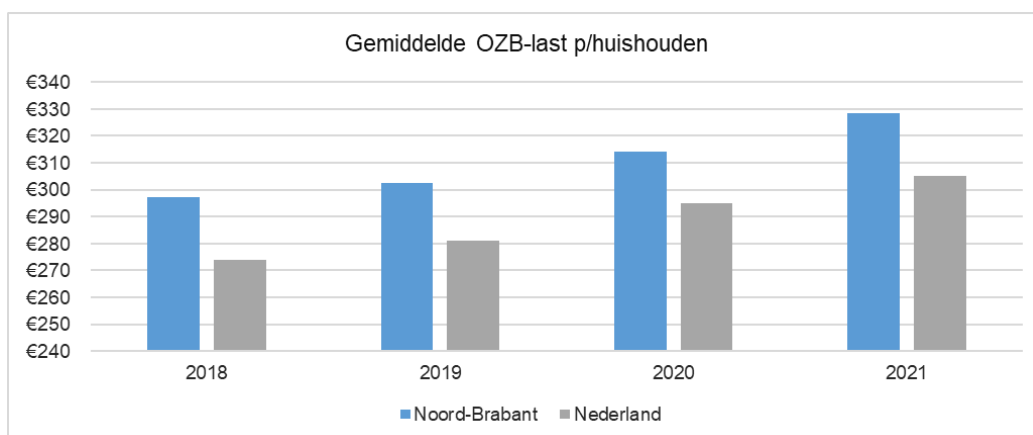


Gemiddelde OZB-lasten

De gemiddelde OZB-lasten bestaat uit de gemiddelde OZB-last (in euro) in Brabant en Nederland van een huishouden met een koopwoning van gemiddelde waarde. Zichtbaar is dat de gemiddelde OZB-last in Brabant hoger ligt dan de OZB last in Nederland. Huishoudens in Brabant worden geconfronteerd met hogere lasten dan vergelijkbare huishoudens in Nederland. Er is sprake van een beperkt stijgende lijn over de periode 2018-2021.

Uit het onderzoek naar de gemiddelde OZB-lasten zoals verantwoord in de jaarrekeningen van gemeenten is zichtbaar dat de OZB last in gemeenten in Noord-Brabant hoger is dan in Nederland. Daarmee is tevens de beperkte handelingsruimte van gemeenten in beeld, het verhogen van de riool- en reinigingsheffing is immers begrensd omdat deze kostendekkend moeten zijn.

Figuur 5 Gemiddelde OZB-lasten Noord-Brabant



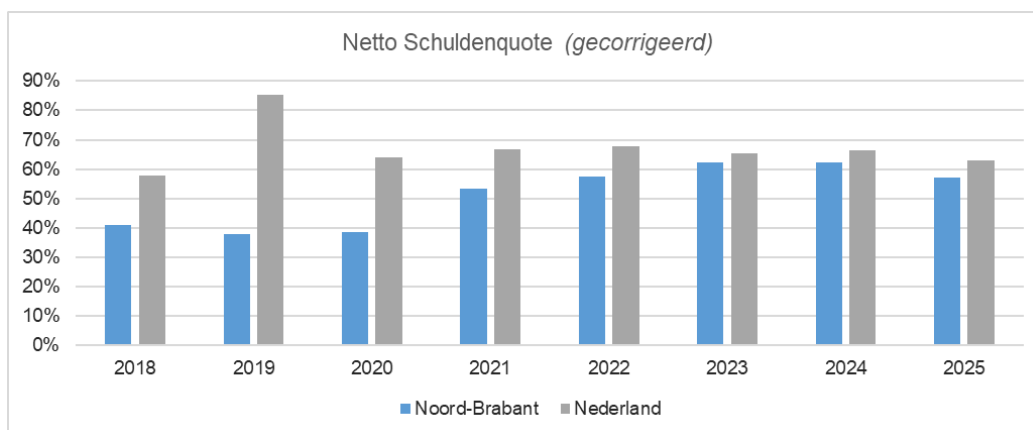
Netto schuldquote

De netto schuldquote geeft de verhouding weer tussen het niveau van de schulden en de totale baten en geeft daarmee een indicatie van het beslag dat de financieringslasten op de exploitatie leggen en daarmee op de vrije ruimte in de begroting. Een hoger percentage betekent meer schuld ten opzichte van de baten. Het BBV maakt onderscheid tussen de ongecorrigeerde en de gecorrigeerde netto schuldquote, waarbij gecorrigeerd wordt voor verstrekte leningen. Voor de analyse is uitgegaan van de gecorrigeerde netto schuldquote.

Brabant kent een lagere netto schuldenquote ten opzichte van de schuldenquote van alle gemeenten in Nederland. Vanaf de begroting 2020 laat de schuldenquote van Brabantse gemeenten een stijging zien daar waar de Schuldenquote van Nederland stabiel blijft. Vanaf 2023 sluit het verloop van de Netto Schuldenquote van de Brabantse gemeenten aan bij de landelijke trend.

Gemeenten in Brabant verwachten in de (meerjaren)begroting een groei van de schuldpositie ten opzichte van de baten. Het grootste risico hierbij is dat een stijgende schuldenquote in de situatie van stijgende markttrente in de toekomst bij herfinanciering leidt tot een risico op een stijgende rentelasten.

Figuur 6 Netto Schuldquote Noord-Brabant



Conclusie

Het jaarlijks onderzoek naar de begrotingen van Brabantse gemeenten voor 2022 toonde aan dat 52 van de 56 gemeenten in Brabant de begroting 2022 structureel en reëel in evenwicht hadden. Financieel toezicht richt zich op de begroting en/of de meerjarenraming van de gemeenten waarbij het uitgangspunt (repressief toezicht) wordt toegekend als de begroting “structureel en reëel in evenwicht is”. Land van Cuijk en Maashorst stonden logischerwijs als herindelingsgemeenten voor het begrotingsjaar 2022 onder preventief toezicht.

De reservepositie van gemeenten in Brabant neemt in de Jaarrekeningen toe door incidentele meevallers. Het betreft hier beschikbare middelen die gemeenten bij het opstellen van de begroting alleen incidenteel mogen inzetten om de begroting sluitend te krijgen. In de regelgeving is opgenomen dat, met uitzondering van reserves voor dekking van kapitaallasten, gemeenten reserves niet kunnen inzetten voor het dekken van structurele lasten.



De kengetallen gebaseerd op de jaarcijfers (incl. incidentele baten en lasten) laten in eerste instantie een positief/gunstig beeld zien waar gemeenten staan. Als we kijken naar de kengetallen in de (meerjaren)begroting is zichtbaar dat gemeenten veel behoudender zijn omdat van hen wordt verwacht dat de begroting structureel in evenwicht is. Zo presenteren de gemeenten in Brabant structurele exploitatieruimte in de jaarrekeningen (t/m 2021) en is in de kengetallen van de begroting zichtbaar dat de ruimte afneemt naar 0,6%

Er lijkt, gekeken naar de belastingcapaciteit, ruimte bij gemeenten in Brabant om lokale belastinginkomsten te verhogen. Gemeenten in Brabant zijn echter terughoudend met het inzetten van OZB als sluitpost om daarmee tekorten door te belasten aan de Brabanders die ontstaan door onduidelijkheden in de toekomst over het financieringsmodel van gemeenten vanuit het Rijk. Als we kijken naar de OZB-lasten per huishouden dan betalen huishoudens in Brabant verhoudingsgewijs meer dan huishoudens in andere Nederlandse gemeenten. Als het Rijk tijdig duidelijkheid geeft aan gemeenten over de financiering van gemeenten en ontwikkelingen van de Algemene Uitkering zullen kengetallen in de begrotingen een reëler beeld laten zien en naar verwachting toegroeien naar de presentatie van de kengetallen in de Jaarrekeningen.

3 GEVOLGEN VOOR GEMEENTEN

Inleiding

In gesprekken met vijf gemeenten in Brabant is onderzocht of het beeld wat ontstaat uit de kwantitatieve analyse, het begrotingsonderzoek en onderzoek van de jaarrekeningen, wordt herkend. Er zijn gesprekken gevoerd met ambtelijke betrokkenen van de gemeenten die qua grootte van elkaar verschilden, gemeenten met minder dan 25.000 inwoners tot een grootstedelijke gemeente hebben deelgenomen. Om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen, is er ook gekeken naar verschil in financiële positie van de

gemeenten evenals de geografische spreiding over de gehele provincie. Het waren stuk voor stuk openhartige en prettige gesprekken, waarbij duidelijk alle afwegingen, dilemma's en soms frustraties aan de orde kwamen die gemeenten ervaren. Deze gesprekken hebben het beeld uit de cijfers bevestigd, geven extra duiding en maken de context zichtbaar van financiële onzekerheid waarin zij opereren.



Gemiddelde OZB-lasten

Gemeenten ervaren grote druk; zij krijgen steeds meer nieuwe taken toebedeeld, terwijl de reserves slinken, vacatures moeilijk worden ingevuld en er geen structurele tegemoetkoming tegenover het uitvoeren van deze taken staat. De onduidelijkheid over het financiële perspectief op de lange termijn is zorgelijk. Als ook begin 2023 het financiële perspectief op lange termijn voor gemeenten onzeker is, worden investeringen heroverwogen en zullen gemeenten moeten gaan nadenken over bezuinigingen. Het gebrek aan duidelijkheid vanaf 2026 zorgt ervoor dat gemeenten terughoudend zullen zijn met investeringen. Dit geschetste beeld uit de kwantitatieve analyse wordt bevestigd in gesprekken met betrokkenen en signalen die de provincie en VBG bereiken.

“Om de begroting structureel sluitend te krijgen, moeten de inkomsten omhoog. Wij zien geen andere oplossing zien dan bijvoorbeeld de OZB of rioolheffing verhogen, wat pijn doet in de portemonnee van de inwoners. Bij ons raakt het daarnaast ook ondernemers en verenigingen, aangezien de OZB-tarieven voor bedrijfspanden en clubhuizen noodgedwongen omhoog gaan.”

De financiële druk en onzekerheid heeft grote gevolgen voor het opstellen en uitvoeren van beleid; gemeenten moeten (harde) keuzes maken en prioriteiten stellen. Waar deze prioriteiten worden gelegd, verschilt per gemeente. Het uitgangspunt is bij allen dat de inwoner er zo min mogelijk van moet merken, maar tegelijkertijd kan men dat niet altijd waarmaken. Dit kan leiden tot directe consequenties voor inwoners en ondernemers, die te maken krijgen met hogere lasten. Inwoners die ook al te maken hebben met stijgende energiekosten en een hoge inflatie.



Het verhogen van de lasten voor inwoners wil men zoveel mogelijk voorkomen, wat betekent dat gemeenten kijken naar waar zij geld kunnen besparen. Als eerste wordt gekeken naar besparingen die geen tot weinig grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld het maandelijks maaien van bermen en velden in plaats van één- of tweewekelijks of de thermosstaat in het gemeentehuis een graadje lager zetten. Het 'kaasschaven' is echter inmiddels een gepasseerd station, waardoor het gemeentebestuur moet bepalen waar zij wel en geen aandacht en geld in gaan steken. De keuzevrijheid daarbij is beperkt, aangezien de gemeente aan veel wettelijke taken en minimale normen moet voldoen. Zij komen hierdoor sneller uit bij zaken die op de korte termijn minder invloed hebben, maar op de langere termijn wel degelijk gewenst en noodzakelijk zijn. De volgende vier thema's komen hierbij het meeste terug.

“Wij staan er financieel relatief goed voor en hoeven nog niet direct te bezuinigen. De huidige tijd maakt echter dat ook wij extra voorzichtig zijn. Er gaat veel geld naar het sociaal domein, waardoor het onze speciale aandacht heeft. We wilden investeren in preventie, wat ook vooral ten goede komt aan alle betrokkenen. Ondanks de vele ideeën hebben we dit nu opgeschort, omdat de financiële onzekerheid voor de komende jaren te groot is.”

1 Investerings in duurzaamheid worden uitgesteld

Zowel het Rijk als provincies en gemeenten hebben ambitieuze plannen om te verduurzamen en te vergroenen. De urgentie om deze transitie uit te voeren wordt momenteel extra gevormd door de hoge energieprijzen. Dit zijn echter geen maatregelen die van de ene op de andere dag in gang zijn gezet, laat staan zijn uitgevoerd. Gemeenten geven aan dat dergelijke investeringen relatief veel geld en tijd kosten en voornamelijk op de lange termijn zijn gericht.



Investerings in bijvoorbeeld onderwijshuisvesting worden daar direct door geraakt. De huidige financiële onzekerheid zorgt ervoor dat investeringen met langere doorlooptijden door gemeenten worden opgeschort. Dit betreft onder andere het uitstellen van investeren in duurzaamheid, waarbij zelfs noodzakelijke investeringen in schoolgebouwen en ander maatschappelijk vastgoed moeten worden uitgesteld of geannuleerd. Geïnterviewde gemeenten gaven aan dat eerder gemaakte doelstellingen op het gebied van duurzaamheid nu worden heroverwogen. De isolatie van het gemeentehuis en investeringen in groene energie worden bijvoorbeeld uitgesteld of gefaseerd doorgevoerd.

Tevens is er veel onduidelijkheid over de uitvoeringskosten van het klimaat en welke middelen gemeenten hiervoor krijgen. De huidige middelen zijn gebaseerd op het prijspeil uit 2020, worden specifiek verstrekt en bevatten zodoende geen automatische indexatie. Dit betekent dat het voor de korte termijn makkelijker is om keuzes uit te stellen. Tegelijkertijd past dit niet binnen de grote ambities die zowel de nationale als decentrale overheden op het gebied van klimaat, energiebesparing en verduurzaming hebben.

“Onze gemeente heeft hoge ambities op het gebied van duurzaamheid. Vanwege de financiële druk heeft dit echter niet meer de hoogste prioriteit. Het vergroenen van ons gemeentehuis is hard nodig, maar kost ook erg veel geld. Vandaar dat we dit nu toch weer uitstellen.”

2 Gemeenten leveren in op dienstverlening



Daarnaast herkennen we de landelijke trend dat dat gemeenten interen op de kwaliteit van hun maatschappelijke dienstverlening, zowel binnen als buiten het sociaal domein. Houd je de fysieke loketten in het gemeentehuis open of steek je dit budget in andere taken? Investeer je in nieuwe communicatiemiddelen om het contact met de inwoners en samenleving te versterken? De kosten gaan doorgaans voor de baten uit, wat ertoe leidt dat gemeenten twee keer nadenken alvorens zij dergelijke investeringen en ontwikkelingen in gang zetten. Een lager kwaliteitsniveau in dienstverlening leidt tot een verminderd contact met samenleving en heeft behalve een lager niveau van dienstverlening ook mogelijke maatschappelijke onrust en een geschaad vertrouwen van inwoners in het openbaar bestuur tot gevolg.

“Wij voelen ons genoodzaakt om pijnlijke keuzes te maken, die onder andere het onderwijs raken. Een van de scholen binnen de gemeente heeft dringend behoefte aan een nieuw schoolgebouw, maar de gemeente kan nu niet verantwoord investeren in een nieuwbouwpand en voor langere termijn verplichtingen aangaan.”

3 Kwaliteitsniveau onderhoud onder druk

Een andere veelgehoorde maatregel die gemeenten nemen, is om het kwaliteitsniveau op het gebied van onderhoud naar beneden bij te stellen. Kort op het onderhoud van de openbare ruimte levert snel geld op. Het groenonderhoud, schoonhouden van straten en bankjes of het legen van prullenbakken zijn voorbeelden van knoppen waar makkelijk aan gedraaid kan worden. De gemeente is verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Dit gaat over het onderhoud van wegen of natuur, maar ook over water, afvalinzameling en begraafplaatsen. In het sociaal domein is er doorgaans weinig ruimte, waardoor gemeenten aangeven te kijken naar besparingen op fysieke onderwerpen en direct de leefomgeving van inwoners raken, zoals het onderhoud van fietspaden of het groenbeheer.



Gemeenten geven aan dat de druk op hun financiële positie ook leidt tot druk op het voorzieningenniveau. Een gemeente geeft aan dat er geen geld was voor onderhoud om het zwembad open te houden. Een ander benoemt dat het sportbeleid en de verenigingen er onder lijden, die afhankelijk zijn van de gemeente bij bijvoorbeeld het aanleggen van nieuwe kunstgrasvelden. Dit zijn uitgaven waarop bezuinigd kan worden en die op de korte termijn financiële ruimte creëren, maar die ook de leefbaarheid van gemeenten raken en zichtbaar zijn voor inwoners. Voor de lange termijn leidt dit tot het risico van stijgende kosten voor het wegwerken van achterstanden of kapitaalvernietiging bij achterstallig onderhoud.

“Bij elke euro die we uitgeven, denken we twee keer na of dit verstandig is. Hierdoor lopen investeringen vertraging op en daalt het onderhoudsniveau in de leefomgeving, aangezien dit de kortste klap is om op te bezuinigen.”

4 Werkdruk personeelsbestand blijft groeien

De taakverzwaringen waarmee gemeenten te maken krijgen, vragen ook om meer capaciteit en expertise. De krapte op de arbeidsmarkt is een actueel thema en ook voor gemeenten een belangrijke en beperkende factor. De financiële druk die zij ervaren is ook van invloed op het al dan niet invullen van de broodnodige vacatures. Een nieuwe medewerker aannemen kost structurele middelen, waardoor sommige gemeenten bewust kiezen om niet te werven. Tegelijkertijd leidt dit in veel gevallen tot externe inhuur, die weliswaar duurder uitpakt, maar wel te bekostigen is met incidenteel geld. De (werk)druk op het ambtelijk apparaat wordt op deze wijze nog hoger dan die al is, waarbij de vergrijzing in het personeelsbestand bij veel gemeenten een extra factor is om rekening mee te houden voor de komende jaren.



“Het laaghangend fruit is inmiddels allemaal wel geplukt, wat betekent dat wij moeten bezuinigen op bezetting en formatie. Wij kunnen met de huidige krapte op de arbeidsmarkt niet concurreren en dezelfde salarissen bieden als andere partijen. Daarnaast zijn we extra voorzichtig met het aannemen van nieuw personeel of het uitdelen van vaste contracten, waardoor we moeite hebben om dezelfde kwaliteit te blijven leveren.”

5 Financiële druk tast lokale autonomie aan

Misschien wel het meest principiële punt is dat de financiële druk meer en meer de lokale autonomie van gemeenten aantast. Begrotingen staan bol van de politieke keuzes, waar de gemeenteraad uiteindelijk een beslissende rol in speelt. Tegelijkertijd wordt de bandbreedte waarin keuzes gemaakt kunnen worden steeds smaller. In een verkiezingsjaar waarbij er nieuwe raads- of coalitieakkoorden zijn gesmeed vol ambitieuze plannen, is het geen populaire boodschap om te verkondigen dat deze voorlopig in de ijskast moeten. De raad bepaalt bijvoorbeeld op welk kwaliteitsniveau het onderhoud van de openbare ruimte wordt uitgevoerd of dat ze aan de knop van OZB willen draaien. Gemeenten moeten dus keuzes maken en prioriteiten stellen. Welke opgaven pakken we wel aan en welke niet? Gaan we onze ambitieniveaus verlagen, vertragen of faseren?



Het maken van keuzes is geen kwestie van niet willen, maar van niet kunnen en gaat ten koste van onze inwoners, bedrijven en maatschappelijk middenveld. Om verstandig beleid te voeren, toekomstbestendig te zijn én blijven en de leefbaarheid van gemeenten niet te verlagen, moeten gemeenten investeringen op de lange termijn kunnen doen. Hetgeen met de huidige onzekerheden en onduidelijkheid te grote risico's met zich meebrengt en gemeenten noodzaakt tot het maken van andere keuzes. Dit tast de lokale autonomie en bestuurlijke slagkracht aan. De huidige systematiek van circulaire gemeentefonds geeft voor het maken van keuzes voor de lange termijn onzekerheden: gemeenten hebben behoefte aan financiële stabiliteit. Het gaat dan vooral om voorzienbaarheid en voorspelbaarheid van het gemeentefonds.

“Wij kiezen er niet voor om het onderhoudsniveau te verlagen en daar kosten te besparen, met als gevolg dat er ook geen ruimte is voor nieuwe initiatieven. Ontwikkelingen in het fysieke domein lopen daardoor vertraging op, zoals verduurzaming of de aanleg van nieuwe fietspaden. De positie en geloofwaardigheid van de gemeente tegenover je inwoners neemt af. Raadsleden kunnen beloftes van de verkiezingen niet inlossen, wat tot frustratie kan leiden in de samenleving.”

4 OPROEP AAN HET RIJK

Uit voorgaande analyse blijkt dat de huidige sluitende begrotingen een vertekend beeld geven van de financiële positie van gemeenten. Door incidentele tegemoetkomingen vanuit het Rijk en het vooruitschuiven van investeren en onderhoudskosten lijkt de situatie rooskleuriger dan die is. Een sterk openbaar en lokaal bestuur is randvoorwaardelijk voor het functioneren van de democratie en het uitvoeren van de taken en verantwoordelijkheden die bij decentrale overheden zijn of worden belegd. Om toekomstbestendig te zijn, roepen wij het Rijk op om in actie te komen!

Schep duidelijkheid en stabiliteit

Gemeenten begroten jaren vooruit, waarbij zij verplicht zijn risico's en onzekerheden op een reële manier mee te nemen. Een van de grootste onzekerheden wordt op dit moment echter veroorzaakt door het Rijk. Onduidelijkheid over de financierings-systematiek en de herijking van het Gemeentefonds maken het onmogelijk om op een juiste en verantwoorde manier te begroten. De onbekendheid over de financiën in 2026 en latere jaren maken dat het inmiddels landelijk is omgedoopt tot 'ravijnjaar'. Gemeenten hebben behoefte aan transparantie en duidelijkheid over de structurele gelden die zij vanuit het Rijk kunnen verwachten. Zonder duidelijkheid over de mogelijkheden en onmogelijkheden is het vrijwel onmogelijk om plannen op de langere termijn op te zetten, terwijl zij wel voor majeure beslissingen en uitdagingen staan. Een stabiele financiering draagt bij aan duidelijkheid die nodig is om investeringen te plannen en te doen. De continuïteit en betrouwbaarheid van gemeentelijk beleid kan op de huidige manier niet worden geborgd.

Koppel nieuwe taken aan bijbehorend budget

Meer taken betekent voor gemeenten simpelweg meer uitgaven. Het is voor gemeenten niet langer te bolwerken om meer verantwoordelijkheden te dragen, als zij daarin niet worden gecompenseerd. In de financiële verhoudingswet is het principe verankerd dat bij nieuwe structurele taken, gemeenten ook structureel middelen daarvoor krijgen van het Rijk. Dat blijkt in de praktijk echter niet altijd te worden ingevuld. De (uitgestelde) invoering van de Omgevingswet en de opvang van vluchtelingen zijn de meest actuele voorbeelden, maar ook is er nog onduidelijkheid over de middelen die gemeenten vanaf 2023 ontvangen voor de uitvoering van het Klimaatakkoord. Deze middelen worden nu specifiek verstrekt, waardoor er geen automatische indexatie is. De reeks die nu in de begroting is opgenomen is gebaseerd op prijspeil 2020 en sindsdien niet aangepast. Artikel 2 van de wet op de financiële verhoudingen zou hier leidend moeten zijn: taak erbij, budget erbij.

Meer gelijkwaardigheid in de relatie tussen gemeenten en Rijk

Gemeenten worden regelmatig genoemd als eerste overheid, maar willen ook daadwerkelijk invulling kunnen geven aan deze rol en de verwachtingen die daar bij horen. Bestuurlijke vrijheid en een meer gelijkwaardige relatie tussen gemeenten en Rijk is een randvoorwaarde om dat te kunnen waarmaken. Dat vraagt bijvoorbeeld om een sterkere positie van het ministerie van Binnenlandse Zaken bij taaktoedeling aan gemeenten. Maar om daadkrachtig invulling te kunnen geven aan de opgaven waar Nederland voor staat, is het van het allergrootste belang dat op korte termijn én voor de lange termijn structurele afspraken worden gemaakt over de financiën van gemeenten.

Kies voor structurele financiering in plaats van specifieke uitkeringen

Gemeenten worden nu nog te vaak gecompenseerd met incidentele middelen, terwijl het om structurele taken gaat die zij erbij krijgen. Daardoor ontstaat bij het maken van keuzes over investeringen druk bij ambtelijke organisaties en politieke druk bij gemeenteraden, omdat de bekostiging niet altijd kan aansluiten bij de ambities. Gemeenten zien hun administratieve lasten en kosten oplopen als gevolg van de groei aan specifieke uitkeringen. Het aantal specifieke uitkeringen is in de afgelopen vijf jaar bijna vertienvoudigd. Dit betekent voor gemeenten extra werk in verband met verantwoording en extra kosten door de inzet van accountants. Voor elke specifieke uitkering geldt immers dat de ontvangende gemeente aan het Rijk verantwoording moet afleggen hoe het geld is besteed. Soms moeten er zelfs extra medewerkers worden aangenomen om al die specifieke uitkeringen te verantwoorden. Deze kosten worden niet door het Rijk vergoed.

5 BIJLAGE BRONNEN

Gebruikte bronnen

Cijfers Nederland

- www.rijksoverheid.nl
- [Findo - Data Financiën Decentrale Overheden \(https://findo.nl/\)](https://findo.nl/)
Inkomsten en uitgaven gemeenten
Financiële kengetallen gemeenten

Cijfers Noord-Brabant

- <https://findo.nl/>
- Jaarrekening(en) en Begrotingen Brabantse Gemeenten
- <https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/07b%20Resolutie-zekerheid-over-structurele-financien-ALV-29-juni-2022.pdf>
- https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/20221011_brief-parlement_VNG-reactie-op-antwoorden-feitelijke-vragen-tbv-Begroting-BZK.pdf
- Interviews gemeenten

