

# Gemeenten in perspectief 2014-2018

Prof. dr. M.A. Allers (COELO)

Drs. B. Steiner (bruno steiner advies)



rijksuniversiteit  
groningen

**COELO**

**Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden**



# **Gemeenten in perspectief 2014-2018**

Maarten Allers (COELO)

Bruno Steiner (bruno steiner advies)

COELO  
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Rijksuniversiteit Groningen  
**www.coelo.nl**

COELO-rapport 15-02

Januari 2015

ISBN 978-90-76276-93-9

© COELO en bruno steiner advies, Groningen en Almere, 2015

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

# Inhoud

0.	Voorwoord	6
1.	Inleiding	7
1.1.	Onderzoeksvragen	7
1.2.	Opbouw van dit rapport	8
2.	Aandeel gemeenten in overheidsuitgaven en belastingontvangsten	10
2.1.	Inleiding	10
2.2.	Aandeel gemeenten in uitgaven per beleidsterrein	11
2.3.	Aandeel gemeenten in belastingontvangsten	14
2.4.	Conclusies	15
3.	Vooruitblik op de gemeentelijke netto uitgaven en inkomsten 2014-2018	16
3.1.	Inleiding	16
3.2.	Methode	16
3.3.	Resultaten voor de gezamenlijke gemeenten	23
3.4.	Conclusie	26
4.	Hoe kunnen verschillende groepen gemeenten hun begroting sluitend houden?	27
4.1.	Inleiding	27
4.2.	De taakstelling voor afzonderlijke groepen gemeenten	27
4.3.	Mogelijkheden de begroting sluitend te houden	32
5.	Conclusies	37
5.1.	Het belang van gemeenten	37
5.2.	Financiële vooruitblik	37
5.3.	Aanpassingsmogelijkheden	38
	Bijlage 1. Netto uitgaven gemeenten	40
	Bijlage 2. Basisgegevens macro-uitgavenprognose	41
	Bijlage 3. Prognose prijsontwikkeling	42
	Literatuur	43

## **O. Voorwoord**

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) en Bruno Steiner advies in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

De auteurs danken Frank Hoekema van het CBS en Ton Jacobs, Andries Kok en Jan van der Lei van de VNG.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt geheel bij de auteurs.

# 1. Inleiding

De rijksoverheid zet de laatste jaren sterk in op decentralisatie van overheidstaken. In het sociale domein zijn met ingang van 2015 omvangrijke nieuwe taken overgeheveld naar gemeenten. De rol van gemeenten in het dagelijks leven van de burgers wordt daarmee steeds groter.

Er is echter weinig zicht op de positie van gemeenten ten opzichte van andere overheden. Hoeveel geven gemeenten uit in vergelijking met de andere overheden? En welk beslag leggen gemeenten op de belastinginkomsten? Wat is, kortom, de plaats van de gemeenten? In dit rapport worden gemeenten in perspectief geplaatst door de genoemde punten te onderzoeken.

Bovendien wordt een prognose gepresenteerd van het verloop van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven voor de periode 2014-2018. Het gaat hier om een prognose bij ongewijzigd lokaal beleid, die laat zien welke inspanning van gemeentewege vereist is om de begrotingen sluitend te houden. Ook wordt bekeken welke mogelijkheden gemeenten hiervoor hebben, gegeven hun begrensde beleidsvrijheid op budgettair terrein. Daarvoor wordt geanalyseerd bij welke groepen van gemeenten de benodigde inspanning naar verhouding groot is.

## 1.1. Onderzoeksvragen

Deze rapportage plaatst gemeenten in perspectief door:

- 1. de (relatieve) omvang van gemeenten in financiële zin te onderzoeken;*
- 2. een vooruitblik te geven op de gemeentelijke inkomsten en uitgaven in de jaren 2014-2018;*
- 3. te onderzoeken bij welke groepen van gemeenten de benodigde inspanning om de begroting sluitend te houden het grootst is;*
- 4. aan te geven welke mogelijkheden gemeenten hebben om hun begroting in evenwicht te houden.*

### **Relatieve omvang van gemeenten**

Wij brengen allereerst de omvang van gemeenten op een cijfermatige manier in beeld. De grootte van gemeenten kan op verschillende manieren worden bepaald. Om te beginnen kan dat door de volgende vraag te beantwoorden:

- hoe groot zijn uitgaven van gemeenten in vergelijking met andere de overheden (rijk, provincies, waterschappen), uitgesplitst naar de verschillende beleidsterreinen?*

Een tweede relevante indicator betreft de belastinginkomsten. Doordat de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen jaarlijks veel aandacht trekt bestaat de

indruk dat gemeentelijke belastinginkomsten hoog zijn in vergelijking met die van andere overheden. Daarom is de tweede vraag die in dit deel wordt beantwoord:

*- hoe groot zijn de belastinginkomsten van gemeenten in vergelijking met die van andere overheden?*

### **Vooruitblik**

De omvang van gemeenten en hun economische belang betreffen de huidige stand van zaken. In het tweede deel van het onderzoek willen wij een vooruitblik geven. Hoe zal de financiële positie van de gemeenten zich ontwikkelen?

In dit onderdeel kijken we niet naar de totale uitgaven, zoals in het eerste deel, maar naar de netto inkomsten en uitgaven. De *netto uitgaven* zijn de uitgaven die gemeenten bekostigen uit hun *netto inkomsten*, dat wil zeggen de algemene inkomsten die niet zijn geoormerkt. Gemeenten moeten er zelf voor zorgen dat zij hun netto uitgaven dekken uit de algemene inkomsten: de uitkeringen uit het gemeentefonds, de lokale belastingopbrengst en de overige eigen middelen. Voor de ontwikkeling van de financiële positie is daarom het verloop van de netto inkomsten en uitgaven van belang. Geoormerkte inkomsten, zoals specifieke uitkeringen en de opbrengsten van bestemmingsheffingen, blijven buiten beschouwing, net als de daarmee bekostigde uitgaven.

Wij maken een prognose van de ontwikkeling van de gemeentelijke netto inkomsten- en uitgavenstromen tot en met 2018. Dit op basis van landelijke beleidsplannen voor zover nu bekend, en extrapolaties van bestaande ontwikkelingen, waar nodig gecorrigeerd voor te verwachten afwijkingen van de trends. Nieuw gemeentelijk beleid is er niet in verwerkt. Door de geraamde inkomsten en uitgaven met elkaar te vergelijken presenteren we dus een beeld van de financiële ruimte die gemeenten mogen verwachten. Het zal weinigen verbazen dat deze "ruimte" de komende jaren negatief is. Gemeenten zullen dus een inspanning moeten doen om hun begrotingen sluitend te houden. Deels zal dit al zijn verwerkt in de begrotingen voor 2015, die op het moment van schrijven van dit rapport worden vastgesteld.

Om een inschatting te kunnen maken van de moeite die dit gemeenten zal kosten is het van belang om te weten hoe de financiële opgave is verdeeld. Als blijkt dat bepaalde groepen relatief zwaar worden getroffen is het van belang na te gaan of zij over voldoende mogelijkheden beschikken om de klappen op te vangen. Daarom is de vooruitblik deze keer niet alleen gemaakt voor het geheel van de gemeenten, maar ook voor groepen van gemeenten. We kunnen dus nagaan of gemeenten die een grote financiële inspanning tegemoet zien ruimte hebben om, bijvoorbeeld, hun belastingen extra te verhogen of om hun schuldenlast tijdelijk op te laten lopen.

## **1.2. Opbouw van dit rapport**

In hoofdstuk 2 wordt het relatieve belang van gemeenten geschetst. We onderzoeken het aandeel van gemeenten in de overheidsuitgaven en in de belastingontvangsten.



In hoofdstuk 3 geven we een vooruitblik op de gemeentelijke financiën in de periode 2014-2018. Door de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd gemeentelijk beleid te confronteren met die van de inkomsten vinden we een groot bedrag dat nog niet is gedekt. Om een sluitende begroting te realiseren ligt er dus een financiële taakstelling voor gemeenten.

In hoofdstuk 4 gaan we na welke mogelijkheden gemeenten hebben om hun begroting sluitend te houden. In theorie zijn er twee opties: de lasten verhogen of de uitgaven beperken. Daarnaast is enig uitstel mogelijk door de schuldenlast tijdelijk te laten oplopen. Maar hoeveel ruimte is er in de praktijk? Dat hangt onder meer af van de verdeling van de financiële taakstelling over groepen gemeenten.

Hoofdstuk 5 vat de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samen.

## 2. Aandeel gemeenten in overheidsuitgaven en belastingontvangsten

### 2.1. Inleiding

Gemeenten worden steeds meer de “eerste overheid”. Burgers die iets van de overheid willen komen vaak in eerste instantie in contact met hun gemeente. Maar hoe groot is die gemeentelijke rol eigenlijk? Dit hoofdstuk gaat na wat het aandeel is van gemeenten in de totale overheid, en hoe dat aandeel verschilt tussen beleidsterreinen.

Een kant-en-klaar overzicht dat aangeeft welk deel van de overheidsuitgaven door welke overheidslaag wordt gedaan is niet beschikbaar. Daarvoor zijn twee redenen: verschillen in administratie tussen Rijk en decentrale overheden en dubbeltellingen.

#### Verschillen in administratie

Om te beginnen worden de uitgaven van de rijksoverheid anders geadmistreerd dan die van decentrale overheden. Het Rijk hanteert een kas-verplichtingenstelsel, terwijl gemeenten, provincies en waterschappen een baten-lastenstelsel gebruiken. Dat is wettelijk vastgelegd.

Bij een investering door de rijksoverheid komt het gehele bedrag ten laste van het jaar waarin de uitgaven worden gedaan. Bij decentrale overheden worden de lasten gespreid door geleidelijk af te schrijven gedurende de administratieve levensduur van het aangekochte kapitaalgoed. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid tussen overheden.

Het CBS rekent de lasten van decentrale overheden wel om naar uitgaven die vergelijkbaar zijn met die van de rijksoverheid. Deze worden gebruikt bij het opstellen van de Nationale Rekeningen. Wij maken van deze gegevens gebruik.<sup>1</sup> De meest recente gegevens hebben betrekking op 2012.<sup>2</sup>

#### Dubbeltelling

Het tweede probleem is fundamenteeler. Veel overheidseuro's worden meer dan eens

---

<sup>1</sup> Wij moeten dus aansluiten bij de door het CBS gehanteerde definitie van “overheid”. Dit valt er buiten: verzelfstandigde lokale overheidsdiensten (bureaus voor arbeidsbemiddeling; regionale politiekorpsen) en privaatrechtelijke lokale instellingen op het gebied van arbeid, maatschappelijke werk, cultuur en onderwijs (zoals centra voor asielzoekers, musea, bibliotheken (privaatrechtelijk), verzelfstandigde onderwijsinstellingen en studiebegeleidingsdiensten).

<sup>2</sup> Het betreft cijfers waarin de recente herziening van de Nationale Rekeningen nog niet zijn verwerkt. Die waren op dit detailniveau nog niet beschikbaar ten tijde van dit onderzoek.

uitgegeven. Het zonder meer optellen van de uitgaven van verschillende overheidslagen leidt daardoor tot dubbeltellingen.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. De uitgaven aan bijstandsuitkeringen staan op de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit betreft echter een uitkering aan gemeenten, die de daadwerkelijke bijstandsuitkeringen aan de rechthebbenden verzorgen. De bijstandsuitgaven staan dus ook bij de gemeenten op de begroting: bij de inkomsten (rijksuitkering) en bij de uitgaven (verstrekke bijstandsuitkeringen). Om dubbeltelling te voorkomen moeten de bijstandsuitgaven dus worden meegeteld bij de rijksoverheid of bij de gemeenten, maar niet bij alle twee.

We moeten dus kiezen aan welke overheidslaag we bepaalde uitgaven toerekenen. Daarvoor is het volgende uitgangspunt gekozen. Wat we willen weten is de rol van de diverse overheidslagen in de dienstverlening aan de burger. Van belang is dus wie de feitelijke bestedingen doet, niet op welke manier die worden bekostigd. We trekken daarom in het bovenstaande voorbeeld de rijksuitkering waarmee gemeenten hun bijstandsuitgaven bekostigen af van de begroting van het ministerie van SZW. Dat doen we met alle rijksuitkeringen aan gemeenten, provincies en waterschappen. Van alle uitkeringen is daarom nagegaan tot welk beleidsterrein ze horen.<sup>3</sup>

## 2.2. Aandeel gemeenten in uitgaven per beleidsterrein

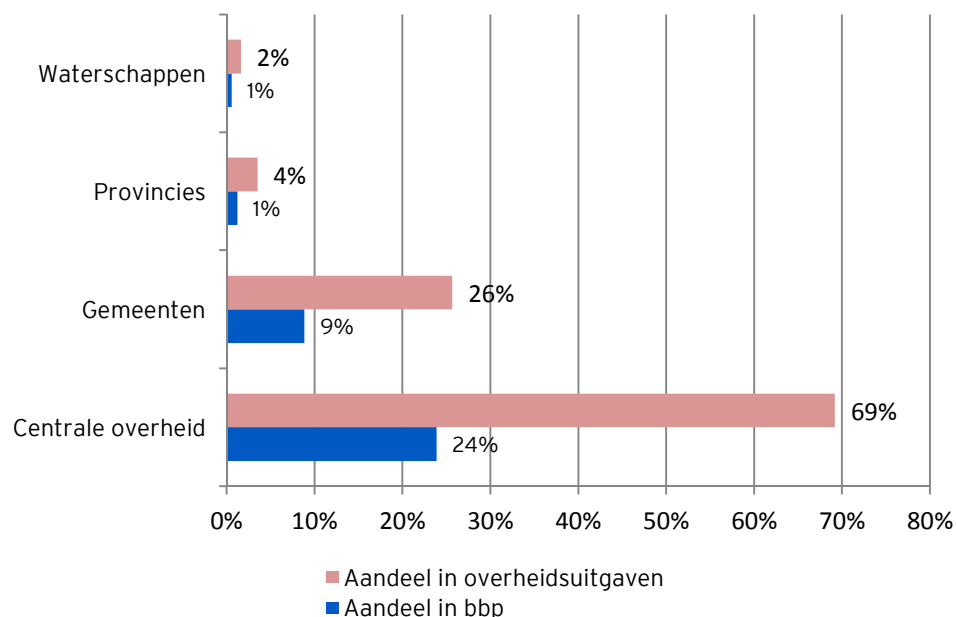
Figuur 1 laat zien dat 26 procent van de overheidsuitgaven door gemeenten wordt gedaan. Gemeenten geven 53 miljard euro uit en zijn daarmee goed voor 9 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De centrale overheid<sup>4</sup> neemt 69 procent van alle uitgaven voor zijn rekening (24 procent van het bbp). De aandelen van provincies respectievelijk waterschappen zijn gering.

---

<sup>3</sup> Niet alleen specifieke uitkeringen, die voor een bepaald beleidsterrein zijn geormerkt, trekken we af van de rijksuitgaven. Hetzelfde geldt voor uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Algemene uitkeringen rekenen we toe aan het beleidsterrein Algemeen bestuur. Als bronnen zijn gebruikt de circulaire van het gemeentefonds en het provinciefonds, en de onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen. Een overzicht van alle rijksuitkeringen aan gemeenten is te vinden in Van Gelder en Allers (2013).

<sup>4</sup> Tot de subsector centrale overheid zoals het CBS die definieert behoren naast het Rijk de universiteiten, product- en bedrijfsschappen, verschillende landelijke stichtingen en organisaties (zoals onderzoeksinstituten (bijvoorbeeld NWO, KNAW) en aan de universiteiten gelieerde instituten), ideële organisaties (waaronder Oxfam NOVIB, Veilig Verkeer Nederland), verzelfstandigde landelijke overheidsdiensten (zoals de Informatie Beheer Groep, nu onderdeel van de Dienst Uitvoering Onderwijs) en overige instellingen zoals de Open Universiteit en Prorail.

**Figuur 1. Aandeel overheidslagen in uitgaven en in bbp (2012)**



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-gegevens. Door afronding tellen de aandelen in de overheidsuitgaven niet op tot 100 procent.

Door de decentralisaties in het sociale domein zal het aandeel van de gemeenten in de totale overheidsuitgaven in 2015 toenemen. Een voorzichtige schatting hiervan kan worden gemaakt door de verschuiving van de geldstromen op dit terrein als indicatie te gebruiken van de verschuiving in de uitgaven. Voor gemeenten gaat het dan om circa 8 miljard euro. Dat zou het aandeel van gemeenten in de totale overheidsuitgaven met ongeveer 4 procentpunt vergroten.

Niet op elk beleidsterrein zijn gemeenten even actief. Figuur 2 laat zien dat sociale bescherming in de gemeentelijke uitgaven de grootste post is. Meer dan een vijfde van alle uitgaven gaat daar naartoe. Dit is de stand van zaken in 2012, dus vóór de decentralisatie van het sociale domein. Vanaf 2015 zal sociale bescherming een nog dominantere positie in de gemeentelijke begrotingen gaan innemen. Dan gaat het naar verwachting om ongeveer een derde van de uitgaven.

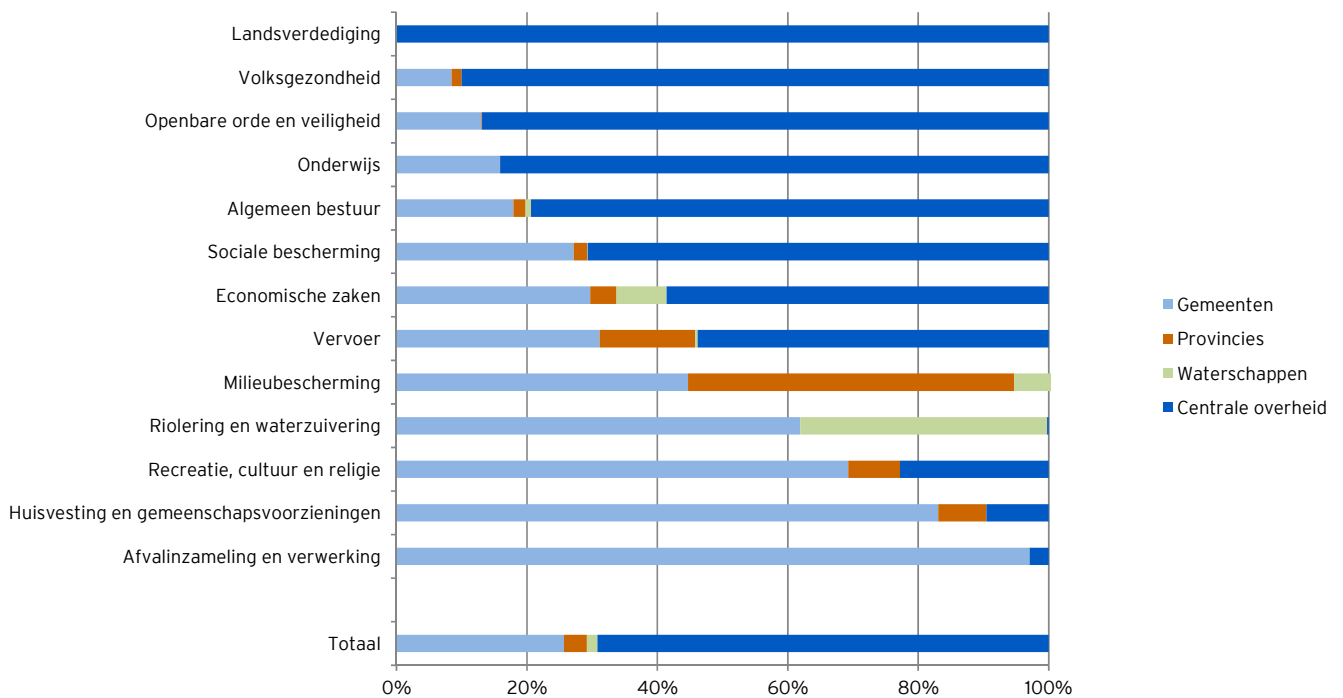
Andere financieel belangrijke beleidsterreinen zijn algemeen bestuur, cultuur & recreatie, onderwijs, verkeer & vervoer en economische zaken.

**Figuur 2. Aandeel beleidsterreinen in gemeentelijke uitgaven (2012)**



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-gegevens

**Figuur 3. Aandeel overheidslagen per beleidsterrein (2012)**



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS-gegevens

Dat sociale bescherming de grootste gemeentelijke kostenpost is, zegt niets over het aandeel van gemeenten in de totale overheidsuitgaven aan sociale bescherming. Dat ligt op ruim een kwart, zoals figuur 3 laat zien.

Uit figuur 3 blijkt dat gemeenten op vier beleidsterreinen de grootste overheid zijn. Van de uitgaven aan afvalinzameling & -verwerking, huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen<sup>5</sup>, cultuur & recreatie en riolering & waterzuivering wordt meer dan 60 procent gedaan door gemeenten. Hiernaast is de gemeentelijke rol bij milieubescherming, vervoer, economische zaken en sociale bescherming naar verhouding groot. Op deze beleidsterreinen is het gemeentelijke aandeel groter dan 26 procent, het gemiddelde voor alle beleidsterreinen.

Bij algemeen bestuur, onderwijs, openbare orde & veiligheid en volksgezondheid is het gemeentelijke aandeel beperkt. De landsverdediging is geheel in handen van de centrale overheid.

Uit figuur 3 blijkt ook duidelijk dat Rijk en gemeenten de enige overheden zijn met een breed takenpakket. Waterschappen hebben een gesloten huishouding: zij beperken zich van oudsher tot een duidelijk afgebakend terrein. Binnen de indeling die door het CBS wordt gehanteerd valt dit deels onder de noemer Economische zaken, zoals de figuur aangeeft, maar het gaat om het keren van zee- en rivierwater, het regelen van het waterpeil, het zorgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, de waterzuivering en het beheren van een deel van het (vaar)wegennet.

Provincies hebben een open huishouding maar ook voor hen geldt dat zij slechts op enkele beleidsterreinen een grote rol spelen. Bij milieubescherming is het provinciale aandeel met 50 procent van alle overheden het grootst. Verder spelen provincies een rol van betekenis bij vervoer, en kleinere rollen bij cultuur & recreatie, huisvesting en gemeenschapsvoorzieningen en nog enkele beleidsterreinen.

### **2.3. Aandeel gemeenten in belastingontvangsten**

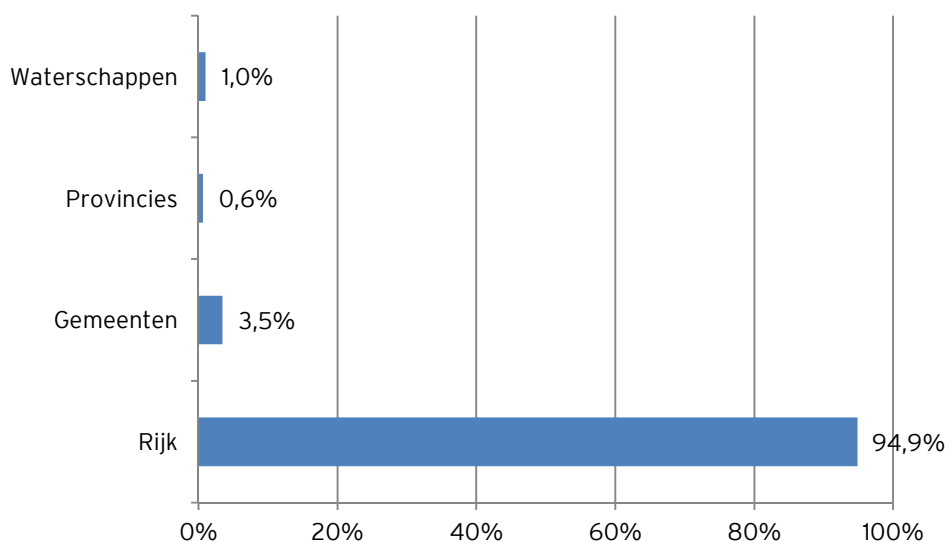
Er bestaat veel aandacht voor de ontwikkeling van de gemeentelijke belastingen en heffingen. Ook tariefverschillen tussen gemeenten mogen zich in een voortdurende belangstelling verheugen. In de berichtgeving wordt vooral stilgestaan bij gemeenten waar de tarieven het sterkst stijgen. Voor de ontwikkeling van de rijksbelastingen is veel minder aandacht. Bij veel burgers is zo het beeld ontstaan dat de gemeentelijke belastinginkomsten hoger zijn dan zij in werkelijkheid zijn. Uit ons onderzoek vorig jaar bleek dat burgers het aandeel van gemeenten in de totale belastingopbrengst ruim zes keer te hoog inschatten (Allers et al. 2013).

---

<sup>5</sup> "Gemeenschapsvoorzieningen" slaat onder meer op ruimtelijke ordening. Het is een term uit internationale statistieken waarbij het CBS aansluit. De term heeft niet betrekking op dorpshuizen en buurtcentra; die vallen onder "cultuur en recreatie".

Figuur 4 laat zien dat de rijksoverheid bijna een monopolie heeft op het heffen van belasting: 95 procent van de opbrengst vloeit naar het Rijk. Bij de decentrale overheden zijn gemeenten de grootste belastingheffer, goed voor 3,5 procent van de landelijke opbrengst.<sup>6</sup> Gemeenten innen 8,7 miljard euro op een totaal van 252 miljard euro. Waterschappen heffen 1 procent van het totaal, provincies 0,6 procent.

**Figuur 4. Aandeel overheden in totale opbrengst van belastingen en premies (2014)**



Bron: Allers et al. (2014)

## 2.4. Conclusies

Ruim een kwart van de overheidsuitgaven loopt via gemeenten. Dat is 9 procent van het bruto binnenlands product. Van de uitgaven aan afvalinzameling & -verwerking, huisvesting & gemeenschapsvoorzieningen, cultuur & recreatie en riolering & waterzuivering wordt meer dan 60 procent gedaan door gemeenten. Hiernaast is de gemeentelijke rol bij milieubescherming, vervoer, economische zaken en sociale bescherming naar verhouding groot.

Het gemeentelijke aandeel in de landelijke belasting- en premieopbrengst bedraagt 3,5 procent, aanzienlijk minder dan in de publieke beeldvorming.

---

<sup>6</sup> Het gaat hier om de opbrengst van alle gemeentelijke heffingen, dus inclusief retributies. Bij het Rijk gaat het om de belasting- en premie-opbrengst.

## 3. Vooruitblik op de gemeentelijke netto uitgaven en inkomsten 2014-2018

### 3.1. Inleiding

De manier waarop de overheidsuitgaven zich de komende jaren zullen ontwikkelen is op dit moment ongebruikelijk onzeker. De grote decentralisaties van 2015 verhogen het gemeentelijke begrotingstotaal aanzienlijk, maar de precieze verdeling van de bijbehorende gelden over de gemeenten wordt pas in een zeer laat stadium bekend. Ook is nog niet duidelijk hoe gemeenten zullen omgaan met de bezuinigingen op de aan hen overgedragen budgetten voor het sociale domein.

Dit hoofdstuk presenteert een prognose van de gemeentelijke netto uitgaven en netto inkomsten over de jaren 2014-2018. Dat is dus een andere aanpak dan in hoofdstuk 2, waar de bruto bedragen worden gepresenteerd. De *netto uitgaven* zijn de uitgaven die gemeenten bekostigen uit hun algemene inkomsten, dat wil zeggen de inkomsten die niet zijn geormerkt. Voorbeelden van geormerkte inkomsten zijn specifieke uitkeringen en de opbrengsten van bestemmingsheffingen (zoals de rioolheffing en de afvalstoffenheffing).

Gemeenten moeten hun netto uitgaven dekken uit de netto inkomsten: de uitkeringen uit het gemeentefonds, de lokale belastingopbrengst en de overige eigen middelen. Door het verloop van de netto inkomsten en uitgaven te schetsen geven wij aan hoeveel moeite zij daar naar verwachting voor zullen moeten doen.

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk zetten we uiteen op welke gegevens de prognose is gebaseerd en op welke wijze die is berekend. De resultaten bespreken we in paragraaf 3. Deze laten zien dat de meeste gemeenten in financieel krappe omstandigheden zullen blijven verkeren. In het volgende hoofdstuk laten we zien in hoeverre verschillende groepen gemeenten hierdoor verschillend worden getroffen, en hoe gemeenten hiermee kunnen omgaan.

### 3.2. Methode

#### **Uitgavenprognose**

Deze prognose is te zien als een verwachting bij *ongewijzigd gemeentelijk beleid*. De ontwikkeling van de uitgaven wordt bepaald door het verloop van de gemeentelijke werklast, die wij afleiden uit het aantal "eenheden" van kostendrijvers (huishoudens, ouderen, enzovoort). Meer ouderen bijvoorbeeld betekent meer uitgaven aan zorg; deze volumeontwikkeling werkt door in onze prognose. De kosten per eenheid blijven in de prognose gelijk, op een correctie voor inflatie na. Bij de prognose van de uitgaven onderscheiden we dus de volumeontwikkeling van de prijsontwikkeling.

Vanzelfsprekend zullen gemeenten waar nodig hun begrotingen aanpassen om te



voorkomen dat tekorten daadwerkelijk zullen optreden. Hoe groter de hier geraamde tekorten bij ongewijzigd beleid, hoe meer moeite dat zal kosten.

#### *Basisniveau 2014*

We onderscheiden hier twee delen: het eerste deel vormen de taken die gemeenten in 2014 al uitvoerden, het tweede de nieuwe taken waarvoor zij met ingang van 2015 verantwoordelijk zijn.

Als basis voor het eerste deel dienen de begrote netto uitgaven van gemeenten voor 2014.<sup>7</sup> De omvang van deze basis is 23,9 miljard euro. Daarvoor is de som genomen van de netto uitgaven van de hoofdfuncties 0 t/m 8 die in de BBV-voorschriften worden onderscheiden; zie bijlage 1. Dat betekent dat de (netto) inkomsten uit grondexploitatie worden gesaldeerd met andere (netto) uitgaven van hoofdfunctie 8. Omdat we ons op een zo recent mogelijk jaar willen baseren, hebben we voor de prognose geen gebruik gemaakt van rekeningcijfers.<sup>8</sup>

Bij de netto uitgaven in 2014 tellen we een bedrag op voor de uitgaven die samenhangen met de nieuwe taken die gemeenten er in 2015 bij kregen: de drie decentralisaties in het sociale domein. Hiervoor nemen we de uitgaven die in 2014 op deze beleidsterreinen werden gedaan, voornamelijk door niet-gemeentelijke organisaties. Deze historische kosten zijn benaderd door de aan de gemeenten toegewezen budgetten voor 2015 (de integratie-uitkering Sociaal domein) te verhogen met de toegepaste kortingen.<sup>9</sup> Dit levert een bedrag op van 11,2 miljard euro. Samen met de netto-uitgaven (23,9 miljard euro) bedraagt het basisniveau voor

---

<sup>7</sup> Berekend op basis van gegevens van het CBS (Statline). Gemeenten begroten vaak een ander bedrag voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds dan vermeld in de septembercirculaire 2014. Op het moment dat de begroting wordt opgesteld is die circulaire immers nog lang niet beschikbaar. Voor ons zijn de gegevens uit de septembercirculaire 2014 leidend (zie verderop in deze paragraaf). Om onze "boekhouding" kloppend te houden corrigeren we daarom de bedragen uit de begrotingen om de totale baten gelijk te laten aan de totale lasten. Dit doen we door, per gemeente, alle lasten te vermenigvuldigen met het verschil in algemene uitkering (begroot versus conform circulaire) als % van de totale netto inkomsten.

<sup>8</sup> Ten tijde van dit onderzoek hadden de afzonderlijke gemeenten al wel hun rekening van 2013 vastgesteld, maar de verwerking daarvan in een reguliere CBS-statistiek kost de nodige tijd, zodat daarvan voor dit onderzoek geen gebruik kon worden gemaakt.

<sup>9</sup> De budgetten zijn conform de septembercirculaire gemeentefonds 2014. Deze zijn verlaagd met de volumegroei voor 2015, omdat we die anders dubbel zouden meetellen. Daarnaast zijn ze verlaagd met de 45 mln die in 2015 wordt verschoven van de IU WMO (oud) naar de IU sociaal domein (meicirculaire gemeentefonds 2014, blz. 24-25). Die moeten we immers niet meenemen bij de historische kosten. Als onderdeel van de historische kosten wordt toegevoegd de verhoging van de decentralisatie-uitkering Maatschappelijke opvang met de te decentraliseren middelen uit de AWBZ (het budget dat samenhangt met de huidige AWBZ-functies begeleiding en persoonlijke verzorging die in het verlengde wordt geboden van begeleiding), voor zover deze toe te rekenen zijn aan instellingen voor MO/VB/OGGz (87,5 miljoen euro; meicirculaire 2014, blz. 26). De kortingsbedragen (WMO en Jeugd) ten slotte zijn afkomstig uit Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 384.

2014 dus 35,1 miljard euro.

### *Prijswontwikkeling*

De prognose van de prijswontwikkeling is ontleend aan de septembercirculaire gemeentefonds 2014. Die betreft de CPB-raming van de prijswontwikkeling van het bbp, het bruto binnenlands product (zie bijlage 3 van dit rapport). Voor de periode 2014-2018 is dit (cumulatief) 3,0 procent. In euro's van 2018 bedraagt het basisbedrag voor de uitgaven in 2014 dus 36,1 miljard euro.

### *Volume*

De prognose van het volume is gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van diverse verdeelmaatstaven uit het verdeelmodel van het gemeentefonds. Deze worden dus beschouwd als indicatoren voor kostendrijvers of eenheden. In de septembercirculaire gemeentefonds 2014 is een tabel opgenomen met een prognose voor de voornaamste verdeelmaatstaven in 2014-2018 (zie bijlage 2 van dit rapport). Van de verdeelmaatstaven die niet in die tabel staan kan de groei soms worden afgeleid van maatstaven die er wel in staan. Waar dit niet mogelijk is hebben we een maatstaf gekozen die er zo dicht mogelijk bij ligt. Daarnaast kent het verdeelmodel diverse vaste bedragen die uiteraard constant zijn.

De relatieve mate waarin de diverse kostendrijvers (inclusief de vaste bedragen) het volume bepalen is afgeleid van de aandelen van de verschillende gemeentefondsuitkeringen en - binnen elk van die uitkeringen - van de bijbehorende verdeelmodellen. Hierbij onderscheiden we de volgende gemeentefondsuitkeringen afzonderlijk:

- Algemene uitkering
- Integratie-uitkering Sociaal domein (uitgesplitst in Jeugd, WMO 2015 en Participatie)
- Integratie-uitkering WMO "oud"
- Decentralisatie-uitkering Maatschappelijke opvang
- Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang
- Decentralisatie-uitkering Centra voor jeugd en gezin
- Overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen

Bij de algemene uitkering konden we vrij precies de bij de verschillende verdeelmaatstaven behorende volumes ophogen. De integratie-uitkering sociaal domein hebben we gesplitst in de drie onderdelen waarvoor aparte verdeelmodellen gelden.

Voor de WMO 2015 publiceert de septembercirculaire 2014 voorstellen voor twee verdeelmodellen: voor het deel beschermd wonen (alleen voor centrumgemeenten) en voor het overige deel (voor alle gemeenten). Het voorgestelde verdeelmodel voor alle gemeenten hebben wij aangehouden. We hebben het wel zodanig vereenvoudigd dat ophoging van de volumes mogelijk was met de beschikbare prognoses uit de septembercirculaire 2014. Voor het onderdeel beschermd wonen zijn wij uitgegaan van de historische verdeling die in 2015 wordt toegepast. Dit omdat het voorgestelde

verdeelmodel op veel kritiek is gestuit, en omdat er een overgangsrecht is afgesproken voor vijf jaar,<sup>10</sup> zodat een historische verdeling meer voor de hand ligt als voorspelling van de inkomsten in 2018.

Voor de jeugdhulp is begin december 2014 een voorstel voor een objectief verdeelmodel bekendgemaakt (Cebeon, 2014). Niet voor alle daarin voorgestelde verdeelmaatstaven zijn prognoses beschikbaar. Daarom zijn wij uitgegaan van een wat vereenvoudigde opzet, waarbij de uitgaven zich voor de helft ontwikkelen conform het aantal jongeren, voor een kwart met het aantal eenouderhuishoudens en voor een kwart met het aantal huishoudens met een laag inkomen.

Bij het onderdeel Participatie hebben we voor wat betreft de WSW gebruik gemaakt van de geraamde blijfkansen voor de WSW (Berden, 2014). Voor het overige deel van Participatie gaan we ervan uit dat de uitgaven zich voor drie kwart ontwikkelen conform het aantal inwoners en voor een kwart conform het aantal uitkeringsontvangers. Vanaf 1 januari 2015 vindt geen instroom meer plaats in de Wsw en wordt de instroom in de Wajong beperkt. Naar schatting komen bijna 10 duizend mensen per jaar niet meer voor die regelingen in aanmerking, maar wel voor een uitkering conform de Participatiewet (de "nieuwe doelgroep").<sup>11</sup> Deze nieuwe doelgroep is verwerkt in de integratie-uitkering sociaal domein die gemeenten ontvangen. Daarom maken we voor wat betreft de uitgaven aan Participatie niet alleen een raming op basis van de bestaande werklast, maar schatten we ook de kosten van deze nieuwe doelgroep, ervan uitgaande dat de daarvoor aan de integratie-uitkering sociaal domein toegevoegde middelen kostendekkend zijn.<sup>12 13</sup>

Verder zijn er nog diverse integratie- en decentralisatie-uitkeringen (IU's en DU's). Sommige worden op historische gronden verdeeld (zonder verdeelmodel), andere hebben een specifiek eigen verdeelmodel. Op de vier grootste na hebben we om redenen van eenvoud verondersteld dat al deze uitkeringen vanaf 2014 half met inwoners en half met huishoudens meebewegen. Voor de vier grootste (WMO, Maatschappelijke opvang, Vrouwenopvang en Centra voor jeugd en gezin) hebben we meer specifieke prognoses gemaakt. Deze zijn gebaseerd op een vereenvoudigde vorm van de betreffende verdeelmodellen.

De voornaamste kostendrijvers die op bovenstaande manier zijn afgeleid zijn inwoners (toegepast op 26 procent van de netto-uitgaven plus historische kosten),

---

<sup>10</sup> Zie septembercirculaire gemeentefonds 2014, blz. 17.

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 817, nr. 98, blz. 10.

<sup>12</sup> Voor de desbetreffende bedragen hebben wij als bron genomen: Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 161 nr. 107, tabellen 4, 7 en 9.

<sup>13</sup> In navolging van het SCP veronderstellen we dat deze extra instroom in de Participatiewet op gemeenteniveau gerelateerd is aan de jaarlijkse (historische) instroom in de Wajong en de sociale werkvoorziening (Soede en Versantvoort, 2014, blz. 38). We baseren ons op CBS-cijfers van de jaarlijkse instroom per gemeente in 2011-2013 (Muller et al., 2014).

jongeren (11 procent), huishoudens (11 procent) ouderen (8 procent), lage inkomens (7 procent) en de blijfkans voor de WSW (7 procent). In totaal gebruiken we twintig verschillende kostendrijvers. Op deze manier is de uitgavenprognose voor het geheel van de gemeenten tot stand gekomen.

Voor de prognoses op gemeenteniveau hebben we per kostendrijver zoveel mogelijk dezelfde prognosevariabelen gebruikt als voor de macroprognose. Soms moesten we echter terugvallen op andere gegevens, omdat van niet alle verdeelmaatstaven microprognoses beschikbaar zijn. We hebben CBS-prognoses gebruikt voor aantallen huishoudens (toegepast op 32 procent van de netto-uitgaven plus historische kosten), inwoners (29 procent), jongeren (13 procent) ouderen (8 procent), eenouderhuishoudens (3 procent) en allochtonen (3 procent).<sup>14</sup> Bij het onderdeel Participatie hebben we opnieuw gebruik gemaakt van de geraamde blijfkansen voor de WSW (7 procent). De overige 5 procent van de netto uitgaven hangt samen met onveranderlijke kostendrijvers (zoals de bodemgesteldheid). De micro-prognose is tot stand gekomen door per kostendrijver de uitkomst van de macro-prognose over de gemeenten te verdelen aan de hand van de hierboven genoemde gegevens op gemeenteniveau.

### **Inkomstenprognose**

Zoals bekend zijn de Nederlandse gemeenten voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van rijksuitkeringen. Voor zover ze dat niet zijn gelden diverse budgettaire restricties. Daartoe behoren niet alleen de algemene plicht ervoor te zorgen dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is, maar ook de eis dat bestemmingsheffingen niet meer dan kostendekkend zijn, alsook (maar minder dwingend) de macronorm voor de ozb. De vrije ruimte beperkt zich dan tot enkele relatief kleine belastingen.

Tegen deze achtergrond is het relevant om een aparte prognose van de inkomsten te maken. We maken onderscheid tussen de ontvangsten uit het gemeentefonds en de overige inkomsten. Voor de prognose van de inkomsten uit het gemeentefonds nemen de ramingen voor 2018 uit de septembercirculaire gemeentefonds 2014. Voor de prognose van de overige netto inkomsten gaan we uit van het niveau in 2014 (het basisniveau).

#### *Basisniveau netto inkomsten*

Als basis voor de netto inkomsten buiten de gemeentefondsuitkeringen kiezen we dezelfde als voor de uitgaven, namelijk de gemeentelijke-begrotingen voor 2014. Nu baseren we ons echter op de tegenhanger van de hoofdfuncties 0 t/m 8: de "inkomsten-hoofdfunctie" 9, waarbij we voor de diverse onderdelen afzonderlijke prognoses maken. De netto inkomsten uit de grondexploitatie worden niet als aparte inkomstenbron worden behandeld, maar gesaldeerd met de andere (netto)uitgaven

---

<sup>14</sup> Bron: Statline.

op de begrotingsfunctie Ruimtelijke ordening & volkshuisvesting.<sup>15</sup>

Tabel 1 geeft een overzicht van de onderscheiden posten in 2014. We lichten ze hieronder toe. De som van de netto inkomsten bedraagt 23,9 miljard euro in 2014.

**Tabel 1. Netto inkomsten gemeenten in 2014 (miljarden euro's)**

Bron	Bedrag
Netto inkomsten uit reserves en leningen	1,3
Algemene uitkering gemeentefonds	15,6
Integratie-uitkering sociaal domein	0
Overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen	3,0
Ozb	3,5
Netto onttrekkingen aan reserves	0,9
Overige netto inkomsten	-0,4
<b>Totale netto inkomsten</b>	<b>23,9</b>

Bron: septembercirculaire gemeentefonds 2014 en CBS-Statline, Gemeentebegrotingen 2014, hoofdfunctie 9.

### *Prognose*

Op basis van tabel 1 maken we een inkomstenprognose voor 2018. Hieronder geven we per post weer hoe die is gemaakt.

*De netto inkomsten uit reserves en leningen* - vereenvoudigd gesteld is dit het saldo van rentebaten en rentelasten - vertonen de afgelopen periode een grote mate van stabiliteit. De prognose voor 2018 stellen we macro op 1,3 miljard euro, hetzelfde niveau als in 2014. Dit bedrag verdelen we over individuele gemeenten op basis van hun gemiddelde begrote baten op deze post in de afgelopen drie jaar.

*De uitkeringen uit het gemeentefonds* in 2018 nemen we, zoals gezegd, over uit de (bijlagen bij de) septembercirculaire gemeentefonds 2014. Dit betreft de algemene uitkering, de integratie-uitkering sociaal domein en de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

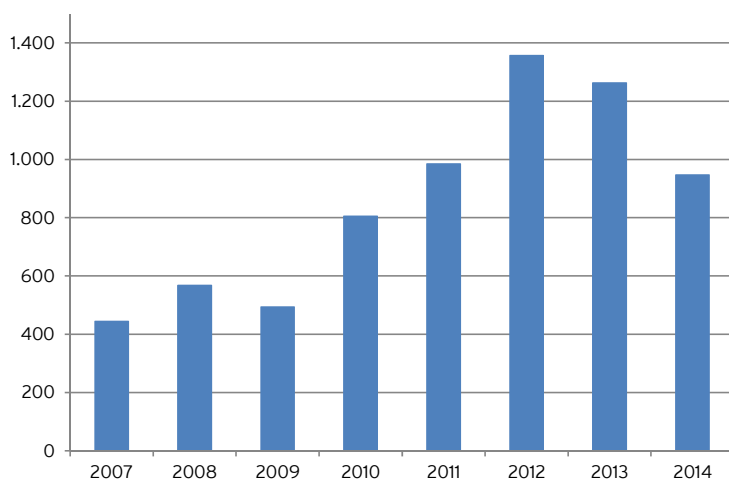
Van de *ozb-opbrengst* veronderstellen we dat deze zich landelijk ontwikkelt volgens het verloop in de periode 2008-2014. Dat komt neer op een jaarlijkse stijging met 3,4 procent. Dit bedrag verdelen we over de gemeenten op basis van hun begrote ozb-

<sup>15</sup> Dat betekent dat we het historisch vrij lage grondexploitatie saldo van 2014 continueren (met inflatie en 'demografie').

opbrengst in 2014 en hun verwachte demografische ontwikkeling (aantal huishoudens).

De *netto-onttrekkingen aan reserves* vereisen meer uitleg. Veelal is bij de begroting sprake van netto-onttrekkingen aan reserves van honderden miljoenen euro's, in recente jaren zelfs meer dan een miljard. Op het eerste oog zou men denken dat dit niet kan: ooit moeten de reserves toch op zijn. Deze paradox is te verklaren doordat na het opmaken van de rekening in veel gemeenten blijkt dat niet alle voornemens uit de begroting zijn uitgevoerd. Daardoor heeft de gemiddelde gemeente een *rekeningoverschot* waardoor de reserves juist toenemen. Daardoor is het mogelijk dat er (gemiddeld over alle gemeenten) op begrotingsbasis jaar in, jaar uit meer uit de reserves wordt gehaald dan er wordt ingestopt zonder dat deze uitgeput raken.

**Figuur 5. Netto onttrekkingen aan reserves gemeenten (miljoen euro; conform begroting)**



Bron: CBS.

Los van dit (gemiddeld) positieve niveau van deze "inkomstenpost", laten de netto onttrekkingen een grote toename zien in 2010-2012 (figuur 5). De redenen voor die toename laten zich raden: het (tijdelijk) opvangen van a) het inzakken van de netto inkomsten uit de grondexploitatie en b) van kortingen op uitkeringen van rijkswege waarvoor op gemeentelijk niveau niet onmiddellijk structurele bezuinigingen konden worden gerealiseerd. Het is duidelijk dat dit *extra* beroep bovenop het "traditionele" niveau niet eindeloos mogelijk is. Na de piek in 2012 daalt het niveau dan ook weer. We veronderstellen dat de netto-onttrekkingen tussen 2014 en 2018 geleidelijk zullen terugkeren naar het gemiddelde niveau van 2007-2009. Dat is het niveau vóórdat de crisis (inclusief de terugval van de grondexploitatie) in de begrotingen tot uiting kwam. Voor 2018 ramen we zo 0,5 miljard euro (zie ook figuur 5). Dit bedrag verdelen we over individuele gemeenten op basis van hun gemiddelde begrote baten op deze post in de afgelopen drie jaar.

*Overige netto inkomsten.* Hieronder vallen enkele kleine posten, namelijk *diverse*

*netto uitgaven, overige lokale belastingen en saldo van de begroting.* Ofschoon Hoofdfunctie 9 de "inkomstenhoofdfunctie" is, telt ze ook enkele posten die per saldo een netto-uitgavenpost vormen, waaronder de kosten die samenhangen met belastinginning. Ook deze post heeft een vrij stabiel verloop. De inkomstenprognose stellen we op een bedrag van -0,8 miljard euro. Dit bedrag verdelen we over individuele gemeenten op basis van hun gemiddelde begrote baten op deze post in de afgelopen drie jaar. Voor de *overige lokale belastingen* (dus afgezien van de ozb) veronderstellen we dat deze zullen blijven groei met de gemiddelde jaargroei van 2008-2014. Dat was gemiddeld 2,4 procent per jaar. Het zo berekende macrobedrag verdelen we over de gemeenten op basis van hun begrote opbrengst overige belastingen in 2014 en hun verwachte demografische ontwikkeling (groei aantal huishoudens). Van het *saldo van de begroting* tenslotte veronderstellen we dat dit niet verandert. Dit macrobedrag verdelen we over de gemeenten op basis van hun gemiddelde begrote baten op deze post in de afgelopen drie jaar. In totaal komen we voor de prognose van de overige netto inkomsten zo op -0,4 miljard euro in 2018.

### **3.3. Resultaten voor de gezamenlijke gemeenten**

#### **Uitkomsten van uitgavenprognose**

Onder de gemaakte veronderstellingen stijgen de netto uitgaven bij ongewijzigd gemeentelijk beleid tussen 2014 en 2018 met 6,8 procent. Tabel 2 geeft een overzicht van bedragen en percentages, waarbij het sociale domein apart wordt opgenomen. Bij die categorie gaat het voor een groot deel om voor gemeenten nieuwe taken die pas in 2015 zijn gedecentraliseerd. Maar die taken werden in 2014 al wel uitgevoerd, deels door andere organisaties en deels door gemeenten zelf (bijvoorbeeld de WSW).<sup>16</sup> In tabel 2 zijn alle daarmee gepaard gaande uitgaven - de "historische kosten" - wel opgenomen, ook als ze niet door gemeenten werden gedaan. Zo is beter te zien hoe beide sectoren - sociaal domein en overige netto uitgaven - zich ontwikkelen.

Exclusief sociaal domein lopen de netto-uitgaven in vier jaar op met 7,1 procent. Daarvan is 3 procent het gevolg van de verwachte prijsstijging in deze vier jaar. De rest volgt uit gestegen of gedaalde volumes (meer inwoners, ouderen; minder jongeren; enz.).

---

<sup>16</sup> Voor zover de taken die vanaf 2015 via de integratie-uitkering Sociaal domein worden bekostigd in 2014 al door gemeenten werden uitgevoerd werden die doorgaans uit specifieke uitkeringen gefinancierd, zodat ze niet meetellen in de netto inkomsten of de netto uitgaven voor 2014.

**Tabel 2. Prognose netto uitgaven bij ongewijzigd beleid (miljarden euro's)**

	2014	2018	Mutatie	
Netto uitgaven exclusief sociaal domein	23,9	25,6	1,7	7,1%
Sociaal domein (2014: historische kosten)	11,2	11,8	0,7	6,1%
Totaal netto uitgaven incl. historische kosten	35,1	37,5	2,4	6,8%

Prijzen zijn uitgedrukt in het prijspeil van de desbetreffende jaren. Door afronding is de mutatie niet altijd gelijk aan het verschil tussen de in deze tabel genoemde bedragen.

Opvallend is dat de uitgavenprognose voor het sociaal domein een kleinere groei laat zien dan die voor de overige uitgaven. Dat komt onder meer doordat we veronderstellen dat het volume van de Jeugdzorg zich bij ongewijzigd beleid voor een groot deel (vijftig procent) ontwikkelt aan de hand van het aantal jongeren, dat in de meeste gemeenten zal dalen.<sup>17</sup> De WSW (vanaf 2015 onderdeel van Participatiewet) kent alleen nog uitstroom, geen instroom; daar worden immers geen nieuwe mensen meer toegelaten. Maar mensen die door de nieuwe regels niet meer in de WSW of de Wajong terecht kunnen (de "nieuwe doelgroep") vallen wel onder de participatiewet, en zijn in de prognose meegenomen.

#### **Uitkomsten van inkomstenprognose**

De gemaakte veronderstellingen over de diverse inkomstenposten leiden tot een stijging van de inkomsten van 23,9 miljard euro naar 32,7 miljard euro; 37 procent. Dit is inclusief inflatie en de inkomstenstijging door de invoering van de integratie-uitkering Sociaal domein. Tabel 3 geeft de resultaten van de prognose voor de diverse onderdelen.

---

<sup>17</sup> Daarnaast veronderstellen, zoals hierboven al beschreven, we dat deze uitgaven zich voor een kwart zullen ontwikkelen aan de hand van het aantal eenouderhuishoudens en voor een kwart conform het aantal huishoudens met een laag inkomen.



**Tabel 3. Prognose gemeentelijke netto inkomsten, (miljarden euro's)**

	2014	2018	Mutatie	
Netto inkomsten uit reserves en leningen	1,3	1,3	0,0	0%
Algemene uitkering gemeentefonds	15,6	15,3	-0,3	-2%
Integratie-uitkering Sociaal domein	0	9,9	9,9	
Overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen	3,0	2,1	-0,9	-31%
Ozb	3,5	4,0	0,5	15%
Netto onttrekkingen aan reserves	0,9	0,5	-0,4	-47%
Overige netto inkomsten	-0,4	-0,4	0,0	-10%
<b>Totale netto inkomsten</b>	<b>23,9</b>	<b>32,7</b>	<b>8,7</b>	<b>37%</b>

Opmerking: de overige netto inkomsten zijn negatief, en vormen dus feitelijk een (netto)uitgavenpost. Dat komt omdat o.a. de kosten van belastingheffing er deel van uitmaken. Door afronding is de mutatie niet altijd gelijk aan het verschil tussen de in deze tabel genoemde bedragen.

Slechts twee inkomstenposten laten een stijging zien. Dit betreft de ozb, waar we uitgaan van dezelfde groei als in de voorgaande jaren, en de integratie-uitkering sociaal domein, die in 2014 immers niet bestond. De andere gemeentefondsuitkeringen dalen, net als de onttrekkingen aan reserves.

Overigens daalt de integratie-uitkering Sociaal domein in de komende jaren wel: van 10,3 miljard euro in het eerste jaar (2015) tot 9,9 miljard in 2018 (-4,1 procent).

### Confrontatie van uitgaven- en inkomstenprognose

De vergelijking van de beide prognoses leidt tot de conclusie dat de inkomsten in 2018 4,8 miljard euro achterblijven bij de uitgaven. Dat is te zien in tabel 4. Bij ongewijzigd beleid zou in 2018 een bedrag van 284 euro per inwoner, 13 procent van de gemeentelijke netto uitgaven, niet door inkomsten worden gedekt. Gemeenten zullen hun beleid dus moeten aanpassen.

**Tabel 4. Prognose gemeentelijke netto uitgaven en netto inkomsten (miljarden euro's)**

	2014	2018	Mutatie	
Totaal netto uitgaven	23,9	37,5	13,5	57%
Totale netto inkomsten	23,9	32,7	8,7	37%
Inkomsten - uitgaven	0	-4,8		

Door afronding is de mutatie niet altijd gelijk aan het verschil tussen de in deze tabel genoemde bedragen.

### **3.4. Conclusie**

Er bestaat een discrepantie tussen het verwachte verloop van de inkomsten en dat van de uitgaven bij ongewijzigd beleid. Aan het eind van de periode 2014-2018 bedraagt dit tekort 4,8 miljard euro.

Gemeenten zijn gehouden aan het presenteren van een sluitende begroting en doen er alles aan om tekorten te voorkomen. Dit bedrag moeten dan ook niet worden opgevat als een voorspelling van toekomstige tekorten maar als indicatie van de taakstelling waarvoor gemeenten zich geplaatst zien. Gemeenten zijn volop bezig hun beleid aan te passen. De begrotingen voor 2015, die op het moment van schrijven van dit rapport worden vastgesteld, zijn daarbij een belangrijke stap.

In het volgende hoofdstuk gaan we na hoe deze taakstelling uitpakt voor groepen van gemeenten. Daarbij betrekken we ook de financiële positie van gemeenten, dat wil zeggen, de mate waarin zij financiële schokken kunnen opvangen.

## **4. Hoe kunnen verschillende groepen gemeenten hun begroting sluitend houden?**

### **4.1. Inleiding**

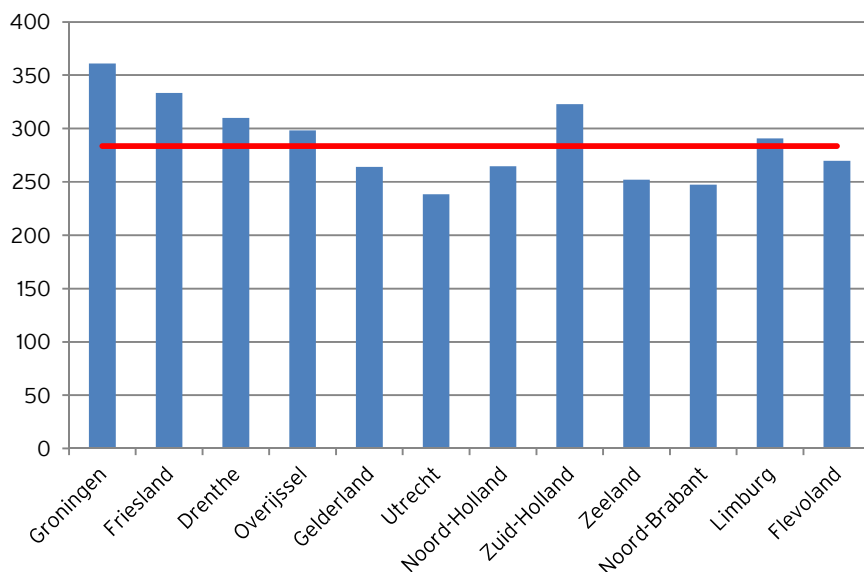
Uit tabel 4 in het vorige hoofdstuk blijkt dat gemeenten naar verwachting maatregelen moeten nemen ter waarde van 4,8 miljard euro, om het verschil tussen netto inkomsten en uitgaven bij ongewijzigd beleid te dichten. Dat bedrag komt overeen met 284 euro per inwoner, ofwel 13 procent van de netto uitgaven.

Dit hoofdstuk laat zien hoe deze taakstelling uitpakt voor verschillende groepen van gemeenten. Vervolgens verkennen we de mogelijkheden die gemeenten hebben om deze taakstelling in te vullen.

### **4.2. De taakstelling voor afzonderlijke groepen gemeenten**

Het maakt nogal verschil of de gevonden taakstelling van 4,8 miljard euro gelijkmatig is gespreid over alle gemeenten, of dat die zich binnen een beperkte groep concentreert. In het laatste geval gaat de opgave het aanpassingsvermogen van de desbetreffende gemeenten wellicht te boven. Daarom gaan we eerst na of er een verband bestaat met gemeentelijke kenmerken als geografische positie, omvang, sociale structuur en bevolkingskrimp. We meten de taakstelling in euro per inwoner van 2014.

**Figuur 6. Taakstelling per provincie**



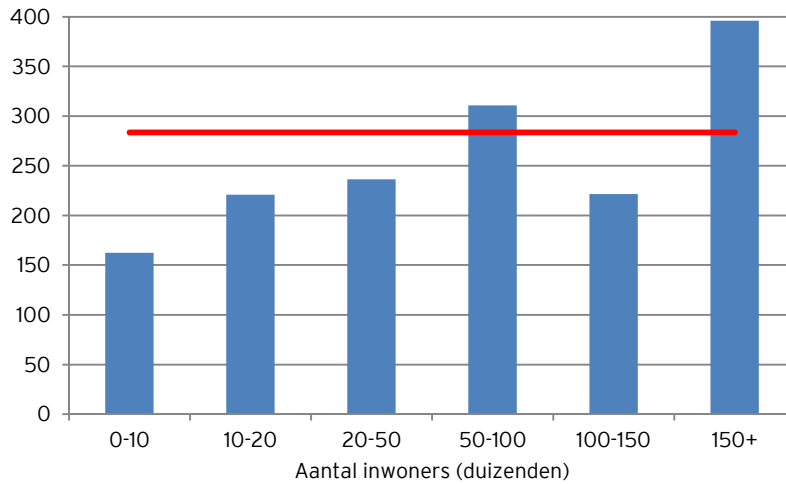
Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

Figuur 6 geeft de geografische verdeling van de financiële taakstelling. De rode lijn geeft het gemiddelde bedrag per inwoner weer (284 euro), de blauwe staven de gemiddelden per provincie.

Figuur 6 laat zien dat gemeenten in Utrecht, Noord-Holland, Gelderland, Zeeland en Noord-Brabant gemiddeld een taakstelling hebben die relatief klein is. In Groningen, Friesland, Drenthe en Zuid-Holland is die taakstelling juist bovengemiddeld: per inwoner circa 100 euro meer dan in Utrecht.

Het gaat echter nadrukkelijk om gemiddelden. Ook in Groningen zijn gemeenten met een klein geprognosticeerd tekort, terwijl Utrecht weer enkele gemeenten met een relatief groot tekort kent.

**Figuur 7. Taakstelling per groottegroep**

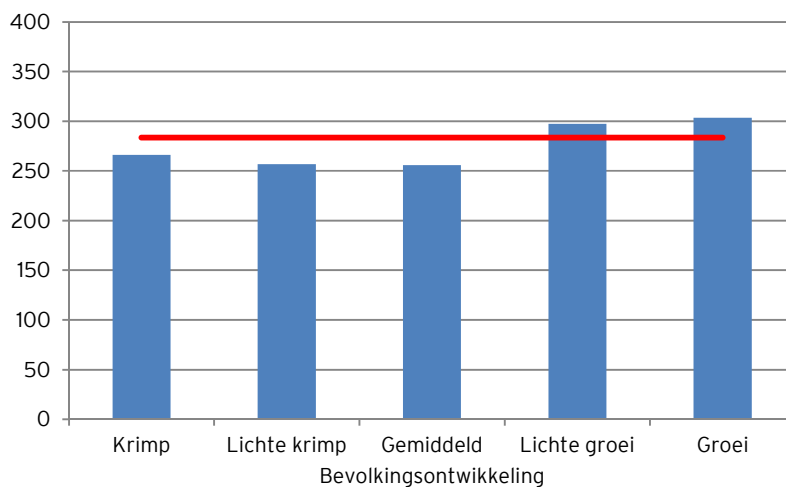


Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

Bij kleinere gemeenten (tot 50.000 inwoners) en bij gemeenten met tussen de 100.000 en 150.000 inwoners is het verschil tussen de geraamde inkomsten en uitgaven duidelijk kleiner dan voor andere gemeenten. Dat is te zien in figuur 7. Voor grote gemeenten gaat het gemiddeld om 396 euro per inwoner, voor de kleinste groep om 162 euro.

Ook binnen de groepen die in figuur 7 staan zijn de verschillen echter groot. Er is bijvoorbeeld geen duidelijke reden aan te wijzen waarom gemeenten met tussen de 100.000 en 150.000 inwoners gemiddeld een kleiner tekort hebben. Achter dit gemiddelde gaan gemeenten schuil met een groot en met een klein tekort.

**Figuur 8. Taakstelling naar bevolkingsontwikkeling in 2006-2014**



Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

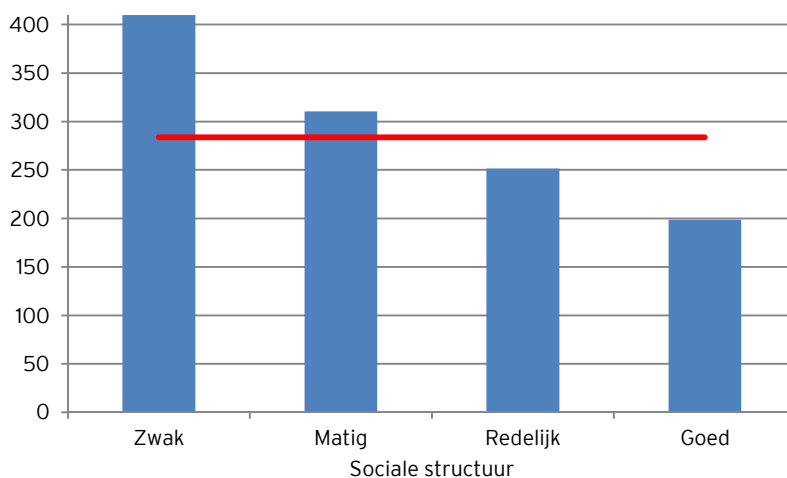
Figuur 8 laat zien hoe de financiële taakstelling is gespreid over krimp- en groeigemeenten. We hebben voor die figuur alle gemeenten in vijf groepen van gelijke grootte verdeeld, op basis van de toe-of afname van de bevolking in de periode 2006 - 2014.<sup>18</sup>

Er blijkt geen sterk verband te bestaan tussen het geprognosticeerde financiële gat en de bevolkingsontwikkeling. Krimpgemeenten en gemeenten met een gemiddelde bevolkingsontwikkeling hebben het gemiddeld iets minder moeilijker dan gemeenten waar de bevolking met meest groeit. De verschillen tussen deze groepen zijn echter beperkt (maximaal 50 euro per inwoner).

---

<sup>18</sup> Bron: CBS.

**Figuur 9. Taakstelling en sociale structuur**



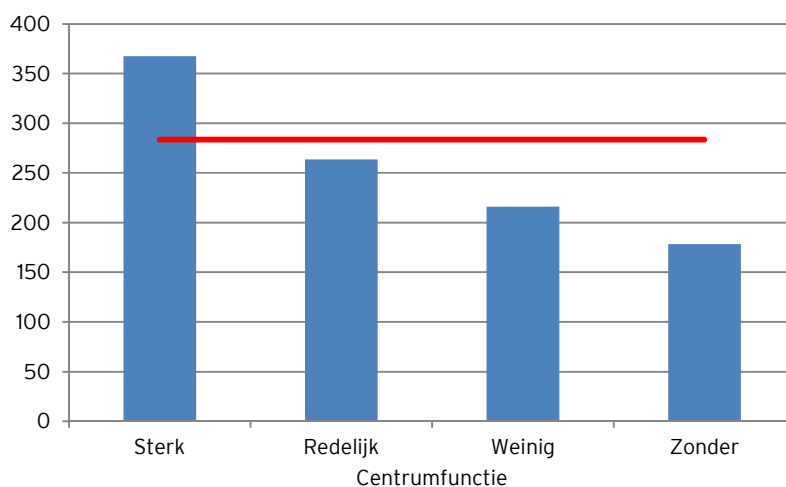
Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

Figuur 9 laat zien dat er wel een duidelijke relatie is tussen de financiële taakstelling voor 2018 en de sociale structuur van een gemeente. Hoe beter de sociale structuur, hoe kleiner de financiële taakstelling. Voor de groepering van gemeenten naar sociale structuur gebruiken we de indeling die wordt gehanteerd door het Ministerie van BZK.

De verschillen zijn aanzienlijk. Gemiddeld moeten gemeenten met een goede sociale structuur bijna 200 euro per inwoner ombuigen. Voor gemeenten met een zwakke sociale structuur is dit bedrag ruim twee keer zo hoog.

De taakstelling is hier uitgedrukt in euro per inwoner. Zouden we in plaats daarvan kiezen voor het bedrag van de taakstelling als percentage van de (netto) uitgaven, dan zou figuur 9 een vlakker verloop laten zien. Gemeenten met een zwakke sociale structuur hebben immers relatief hoge netto inkomsten en uitgaven. Maar dat betekent niet dat zij ook gemakkelijker hun uitgaven met een bepaald bedrag kunnen verlagen.

**Figuur 10. Taakstelling en centrumfunctie**



Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

Ook met de centrumfunctie van een gemeente houdt de financiële taakstelling verband, zo is te zien in figuur 10. Voor de groepering van gemeenten naar centrumfunctie gebruiken we een indeling die wordt gehanteerd door het Ministerie van BZK. Hoe sterker de centrumfunctie, hoe groter de financiële taakstelling.

Dat is natuurlijk niet verwonderlijk: centrumfunctie en sociale structuur zijn sterk gecorreleerd. De figuren in deze paragraaf zijn bedoeld om te laten zien welke groepen gemeenten een hoge respectievelijk lage financiële aanpassing moeten doorvoeren. Ze geven geen oorzakelijke verbanden weer.

De conclusie is dat het verschil tussen geprognosticeerde inkomsten en uitgaven, 4,8 miljard in 2018 voor alle gemeenten samen, niet gelijkmatig is verdeeld over de afzonderlijke gemeenten. De opgave is naar verhouding groot voor centrumgemeenten en gemeenten met een zwakke sociale structuur. Grote gemeenten (meer dan 150.000 inwoners) en gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners moeten zich, gemeten in euro per inwoner, het sterkst aanpassen. Hetzelfde geldt voor gemeenten in Groningen, Friesland, Drenthe en Zuid-Holland. Er is echter geen sterk verband met de bevolkingsontwikkeling (krimp versus groei).

### **4.3. Mogelijkheden de begroting sluitend te houden**

In deze paragraaf beschrijven we hoe gemeenten hun begroting sluitend kunnen houden. In theorie is de keus duidelijk. Gemeenten kunnen (1) hun uitgaven beperken en zij kunnen (2) de lasten voor hun burgers verhogen. Of (3) zij stellen deze keus enkele jaren uit door eerst in te teren op de aanwezige reserves. Dat leidt vaak wel tot een verslechtering van de schuldpositie met alle risico's van dien (Van der Lei, 2013), en tot een verslechtering van het Nederlandse EMU-saldo.



## Mogelijkheden voor lastenverhoging

In de praktijk is de mogelijkheid om de belasting te verhogen zeer beperkt. Onze raming gaat al uit van een ozb-stijging volgens de trend van de afgelopen jaren, waarin die stijging steeds in de buurt van de macronorm lag. Nu is die norm niet heilig: het is een bestuurlijke afspraak, afzonderlijke gemeenten zijn er niet aan gehouden en bovendien zal deze norm wellicht een andere vorm gaan krijgen. Maar een veel sterkere stijging zal op grote maatschappelijke weerstand stuiten.

Bovendien is de ozb een naar verhouding kleine inkomstenbron. Dat betekent dat grote procentuele tariefverhogingen nodig zouden zijn om de gemeentelijke inkomsten met een bescheiden percentage te laten toenemen (het zogeheten hefboomeffect).<sup>19</sup> De opbrengst van de ozb bedraagt in 2014 ongeveer 3,5 miljard. Zelfs een verdubbeling - politiek ondenkbaar - zou dus nog onvoldoende zijn om het bedrag van 4,8 miljard op te vangen.

Of een lastenverhoging in een bepaalde gemeente maatschappelijk aanvaardbaar is hangt doorgaans af van de hoogte van de zogeheten woonlasten. Deze worden berekend als het gemiddelde bedrag dat een huishouden betaalt aan ozb, rioolheffing en afvalstoffenheffing. Veel gemeenten willen voorkomen dat deze lasten ongunstig afsteken bij die van andere gemeenten. De hoogte van de woonlasten is ook één van de vijf kengetalen voor de financiële positie die het ministerie van BZK in het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) wil vastleggen.<sup>20</sup>

Het is in theorie natuurlijk mogelijk dat juist gemeenten met relatief lage lokale lasten een groot deel van de taakstelling op zich krijgen. In dat geval valt te verwachten dat een deel van de ontbrekende 4,8 miljard euro wel via lastenverzwaring zal worden gedekt. Figuur 11 laat zien hoe de taakstelling is verdeeld over groepen gemeenten met verschillende niveaus van lokale lasten. We hebben voor die figuur alle gemeenten in vijf groepen van gelijke grootte verdeeld, op basis van de woonlasten voor een meerpersoonshuishouden in 2014.<sup>21</sup> Figuur 11 laat zien dat gemeenten met relatief hoge woonlasten een naar verhouding kleine financiële taakstelling hebben.

Omgekeerd hebben veel gemeenten met een grote taakstelling woonlasten die naar verhouding laag of gemiddeld zijn. Het is dus denkbaar dat zij daarvan gebruik maken om een deel van de taakstelling via belastingverhoging te realiseren. Wegens de geringe omvang van de gemeentelijke belastingopbrengsten zal dit het probleem echter niet oplossen. Wel is een opwaartse druk te verwachten bij de ozb. De relatief sterke stijging die wij in de prognose hebben verwerkt (zie hoofdstuk 3) is wellicht nog aan de lage kant.

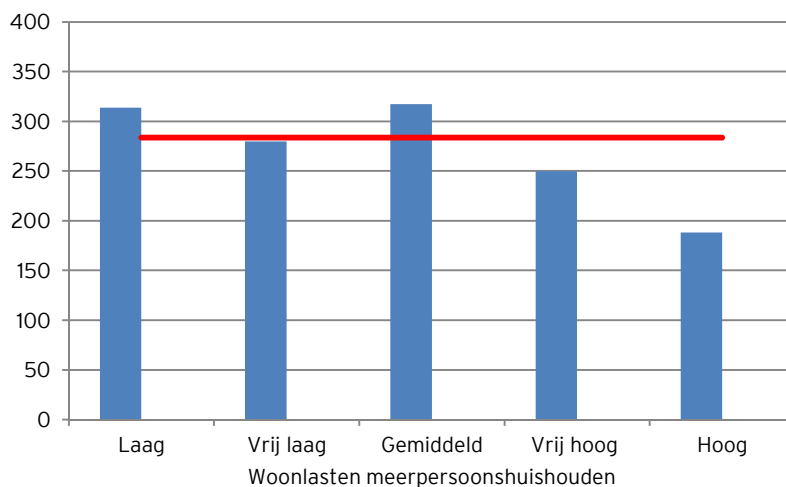
---

<sup>19</sup> Zie Allers et al. (2014), blz. 52-53.

<sup>20</sup> Decemercirculaire gemeentefonds 2014, blz. 19-20.

<sup>21</sup> Bron: Allers et al. (2014),

**Figuur 11. Taakstelling voor gemeenten met verschillende niveaus lokale lasten**



Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

Naast de ozb kennen gemeenten nog enkele kleinere belastingen, die aanzienlijk minder opbrengen (0,4 miljard euro in 2014). Ook kennen zij bestemmingsheffingen, die ten hoogste kostendekkend mogen zijn (en dat niveau in veel gevallen al hebben bereikt). Hier ligt dus geen oplossing.

De overige eigen inkomsten van gemeenten hangen vaak samen met bedrijfsmatige activiteiten, waarvoor ook kosten worden gemaakt. Hier is geen “knop” waaraan kan worden gedraaid om meer netto inkomsten te verkrijgen.

### **Mogelijkheden voor uitstel van de budgettaire aanpassing**

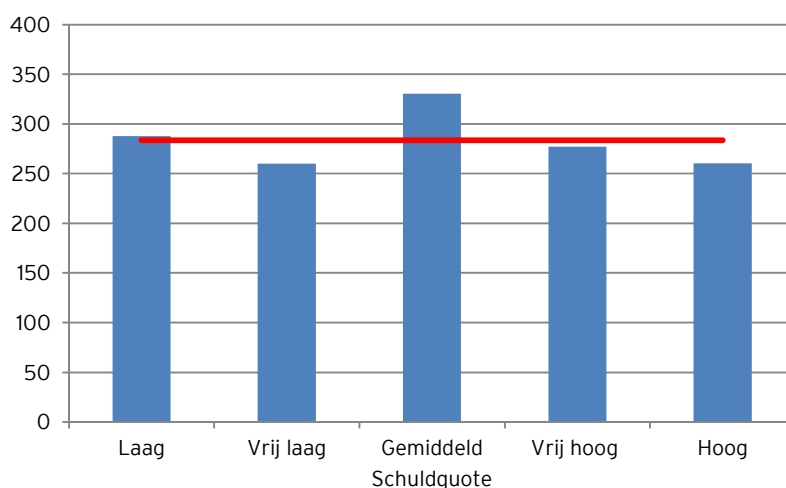
Hoewel gemeenten een sluitende begroting moeten presenteren is het mogelijk om enige tijd meer uit te geven dan er aan inkomsten binnenkomt. Binnen het voor gemeenten voorgeschreven boekhoudstelsel (het baten-lasten stelsel) is het mogelijk een negatief verschil tussen inkomsten en uitgaven te dekken door een onttrekking aan de reserves. De reservepositie moet dat dan wel toelaten. Als die teveel verslechtert zal de provincie, die toezicht houdt op de gemeentelijke financiën, de gemeente onder preventief toezicht stellen en maatregelen verlangen.

Wanneer er minder geld binnenkomt dan er uitgaat, zal de schuldenlast van een gemeente stijgen. Dit leidt tot een hogere schuldquote. De schuldquote is de verhouding tussen de netto schuld en de inkomsten. Die verhouding moet echter niet te hoog worden, omdat de schuld (rente en aflossing) dan niet langer kan worden gefinancierd (Van der Lei, 2013). Maar als gemeenten met een grote taakstelling overwegend een lage schuldquote hebben kan het verleidelijk zijn de financiële taakstelling (deels) uit te stellen. Daarom is gekeken of dit het geval is.

Figuur 12 laat zien dat de financiële taakstelling geen duidelijk verband vertoont met de schuldpositie van gemeenten. We hebben voor die figuur alle gemeenten in vijf

groepen van gelijke grootte verdeeld, op basis van de schuldquote eind 2013.<sup>22</sup> Gemeenten met een gemiddelde schuldquote blijken de grootste taakstelling te hebben. Voor gemeenten met een grote taakstelling is uitstel van financiële aanpassing over het algemeen dus niet gemakkelijker dan voor andere gemeenten. In individuele gevallen kan dit natuurlijk wel zo zijn.

**Figuur 12. Taakstelling voor gemeenten met verschillende schuldenniveaus**



Verticale as: benodigde ombuiging in euro per inwoner van 2014. Rode lijn: gemiddelde.

### Mogelijkheden voor uitgavenbeperking

De taak waar gemeenten voor staan kan niet of nauwelijks worden volbracht via inkomsten vermeerderende maatregelen. Gemeenten moeten hun uitgaven dus beperken. In principe zijn daarvoor twee mogelijkheden: doelmatiger werken of minder doen. Van het eerste merken inwoners in principe niets, het tweede tast het gemeentelijke voorzieningenniveau aan.

Harde cijfers ontbreken, maar het is duidelijk dat veel gemeenten, gedwongen door de bezuinigingen op het gemeentefonds en andere tegenslagen (grondexploitatie, bijstand), de afgelopen jaren al een of meer efficiëncyslagen hebben gemaakt.<sup>23</sup> Veel gemeenten hebben ook al gesneden in subsidies aan verenigingen, bezuinigd op groen en cultuur en hun normen voor onderhoud verlaagd. Op de traditionele

<sup>22</sup> Bron: VNG (2014). Stand ultimo 2013. De netto schuld is de som van langlopende leningen, overige langlopende gevestigde schulden, kortlopende schuld inclusief crediteuren en overlopende passiva minus langlopende uitzettingen, kortlopende vorderingen en uitzettingen, liquide middelen (kas, bank, giro) en overlopende activa.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld CPB (te verschijnen).

gemeentelijke taken valt daarmee niet veel extra's meer te winnen. Verder bezuinigen op die taken zal de welvaart bovendien verminderen. Uit recent onderzoek blijkt immers dat burgers meer geld over hebben voor huizen in gemeenten die meer te besteden hebben (Allers en Vermeulen, 2013). Gemeentelijke middelen worden kennelijk besteed aan voorzieningen die worden gewaardeerd.

Bij de nieuwe taken die gemeenten er in 2015 bij krijgen zal zeker worden geprobeerd de uitgaven te beperken. Een belangrijk middel daarbij is het verlagen van de prijs die zorgverleners kunnen rekenen voor hun verrichtingen. Een ander instrument is een eigen bijdrage voor hulpontvangers. Eigen bijdragen drukken de uitgaven. Recent onderzoek laat zien dat voor huishoudelijke hulp verleend onder de "oude" WMO een toename van de eigen bijdrage met 1 procent het aantal cliënten met 0,3 procent laat afnemen (De Groot en Allers, 2014). In hoeverre dit leidt tot een grotere doelmatigheid en in hoeverre het tot gevolg heeft dat er minder zorg verleend gaat worden is echter niet duidelijk.

Het kabinet streeft op dit terrein naar wat wordt genoemd een *paradigmashift*. Een groot deel van wat vroeger vrijwilligerswerk was is tegenwoordig geprofessionaliseerd en wordt uit publieke middelen bekostigd. Als gevolg van de crisis in de overheidsfinanciën is dit steeds moeilijker te bekostigen. Ook de vergrijzing leidt tot hogere uitgaven bij onveranderd beleid. Daar staat echter een dalend aantal jongeren tegenover. Het kabinet wil dat er wordt "ontzorgd": mensen moeten weer meer zelf het roer in handen nemen en de hulp van vrijwilligers inroepen.

Daar komt bij dat professionalisering heeft geleid tot een versnippering in de zorg, waarbij specialisten zich richten op deelproblemen maar waarbij een integrale aanpak te vaak ontbreekt. Vandaar de roep om "één gezin, één plan, één regisseur". De veronderstelling is dat gemeenten deze taken beter kunnen uitvoeren, maar ook met minder geld doordat zij integraal beleid kunnen voeren op basis van lokale omstandigheden en wensen.

Een consequentie daarvan is echter dat er lokale en regionale verschillen zullen ontstaan in de dienstverlening op dit terrein. Het gaat om voorzieningen aan kwetsbare mensen, waarbij het idee overheerst dat er op dit moment nog geen regionale verschillen bestaan wat betreft de dienstverlening. Dat dit idee niet geheel juist is (Rfv, 2013; De Groot en Allers, 2014) doet er in dit verband weinig toe. De vraag is in hoeverre dit soort verschillen zullen worden geaccepteerd. Hoe meer ruimte gemeenten krijgen om de te decentraliseren taken naar eigen inzicht in te vullen en uit te voeren, hoe beter zij de uitgaven in de hand kunnen houden. Uit ons onderzoek van vorig jaar (Allers et al. 2013) blijkt echter dat de meeste burgers bezuinigingen in het sociale domein afwijzen.

## **Conclusie**

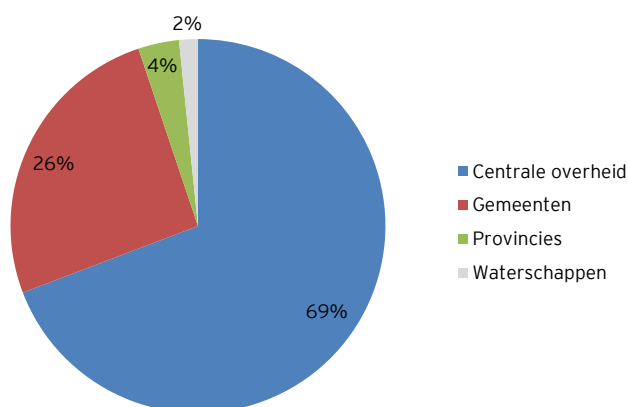
Sommige gemeenten zullen een beperkt deel van hun financiële taakstelling door lastenverhoging kunnen dekken. Ook kan (een deel van) deze taakstelling soms een aantal jaren naar de toekomst worden verschoven. Maar voor het overgrote deel zal de aanpassing komen uit het beperken van de uitgaven.

## 5. Conclusies

### 5.1. Het belang van gemeenten

Gemeenten zijn belangrijke spelers binnen het Nederlandse overheidsbestel. Van alle overheidsbestedingen komt meer dan een kwart voor rekening van gemeenten. Gemeentelijke bestedingen zijn daarmee goed voor negen procent van het bbp. Vooral in de sectoren Afval, Huisvesting, Cultuur & recreatie en Riolering & waterzuivering is hun aandeel overheersend.

**Figuur 13. Aandelen overheidslagen in uitgaven (2012)**



In 2015 neemt het aandeel van de gemeenten in de totale overheidsuitgaven met naar schatting 4 procentpunt toe als gevolg van de decentralisaties.

### 5.2. Financiële vooruitblik

Een prognose van de gemeentelijke netto inkomsten en uitgaven voor de periode 2014-2018 op basis van het thans bekende overheidsbeleid laat een tekort zien van 4,8 miljard euro op jaarbasis. Dat komt overeen met 284 euro per inwoner; 13 procent van de totale netto uitgaven.

Het gevonden verschil tussen geprognosticeerde inkomsten en uitgaven is niet gelijkmatig verdeeld over de afzonderlijke gemeenten. Het is naar verhouding groot voor centrumgemeenten en gemeenten met een zwakke sociale structuur. Grote gemeenten (meer dan 150.000 inwoners) en gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners moeten zich, gemeten in euro per inwoner, het sterkst aanpassen. Hetzelfde

geldt voor gemeenten in Groningen, Friesland, Drenthe en Zuid-Holland. Er is echter geen sterk verband met de bevolkingsontwikkeling (krimp versus groei).

Anders dan het Rijk moeten gemeenten hun begroting laten sluiten. Het gat van 4,8 miljard euro in 2018 heeft daarom het karakter van een taakstelling. Gemeenten doen er alles aan om het gat te dichten, en niet pas in 2018 maar ook al in de begrotingen voor 2015. Hun mogelijkheden daarvoor zijn echter beperkt.

### **5.3. Aanpassingsmogelijkheden**

#### **Inkomsten**

Het kabinet dekt een aanzienlijk deel van de ombuigingen uit lastenverzwaringen voor burgers en bedrijven. Gemeenten hebben die mogelijkheid veel minder. Hun belastinginkomsten zijn zo beperkt dat zelfs een verdubbeling van de tarieven geen soelaas zou bieden. Wel blijkt dat gemeenten die een grote taakstelling wacht op dit moment vaak nog relatief lage woonlasten voor burgers kennen. Een opwaartse druk op de lokale lasten valt dan ook niet uit te sluiten. Maar dat levert slechts een kleine bijdrage aan de oplossing van het probleem waar gemeenten voor staan.

#### **Uitgaven**

Gemeenten moeten dus hun uitgaven beperken. Gezien de grote omvang van de taakstelling zal dit niet kunnen zonder gevolgen voor het voorzieningenniveau. Uit ons onderzoek van vorig jaar (Allers et al. 2013) blijkt dat de meeste burgers hier wel begrip voor hebben, en bezuinigingen op bijvoorbeeld straatverlichting, buurtcentra en sportaccommodaties accepteren. Bezuinigingen in het sociale domein wijzen burgers echter in meerderheid af. Daar gaat echter veel meer geld in om dan in bijvoorbeeld straatverlichting.

Bij de naar gemeenten te decentraliseren taken op het sociale domein streeft het kabinet naar een zogeheten paradigmashift. Er moet worden "ontzorgd", mensen moeten meer zelf doen of de hulp inroepen van vrijwilligers. Van gemeenten wordt verwacht dat zij via een integrale aanpak met minder geld betere zorg kunnen bieden. Daar is wel maatwerk voor nodig; gemeenten moeten de beleidsvrijheid krijgen om hun eigen keuzes te maken. Een onvermijdelijk gevolg daarvan is echter dat regionale verschillen zullen ontstaan in de dienstverlening. Dergelijke verschillen worden, waar het gaat om het sociale domein, door burgers massaal afgewezen.

Dit maakt het voor gemeenten moeilijk om de ingeboekte bezuinigingen op het sociale domein daadwerkelijk te realiseren. Dat betekent dat de al bestaande druk op de uitgaven aan "traditionele" gemeentelijke taken nog groter wordt. Daar is door veel gemeenten al op bezuinigd. Verder bezuinigen op die taken zal de welvaart verminderen. Uit recent onderzoek<sup>24</sup> blijkt immers dat burgers meer geld over hebben

---

<sup>24</sup> Zie Allers en Vermeulen (2013).

voor huizen in gemeenten die meer te besteden hebben. Gemeentelijke middelen worden besteed aan voorzieningen die worden gewaardeerd.

### **Uitstel**

Gemeenten met een goede financiële positie kunnen pijnlijke keuzes nog even voor zich uit schuiven door hun schuldenlast te laten oplopen. Dit leidt tot hogere rentebetalingen. Uitstel kost dus geld.

Uitstel is ook niet zonder risico. Naast een verslechtering van het Nederlandse EMU-saldo brengt dit het gevaar met zich mee dat sommige gemeenten hun begroting uiteindelijk niet meer sluitend kunnen krijgen. Door rentebetalingen nemen de lasten toe, en doordat dit lasten zijn waarop niet kan worden bezuinigd wordt de flexibiliteit van de begroting tegelijkertijd kleiner.

## Bijlage 1. Netto uitgaven gemeenten

Tabel 5. Netto uitgaven gemeenten volgens begrotingen 2014 (mln euro)

Hoofdfunctie begroting	Netto uitgaven
Volkshuisvesting en ruimtelijke ordening	1.243
Algemeen bestuur	2.720
Openbare orde en veiligheid	1.663
Economische zaken	140
Vervoer, wegen en water	3.104
Reiniging	-184
Riolering	-131
Milieubescherming	553
Volksgezondheid	790
Recreatie en cultuur	4.359
Onderwijs	2.348
Sociale zekerheid - Inkomensverstrekking	3.349
Sociale zekerheid - Maatschap. dienstverlening	3.957
Totaal netto uitgaven	23.913

Bron: CBS.



## Bijlage 2. Basisgegevens macro- uitgavenprognose

Tabel 6. Prognose voornaamste verdeelmaatstaven in gemeentefonds

	2014	2018
inwoners	16.829.289	17.025.332
jongeren	3.846.040	3.780.318
ouderen 65+	2.919.024	3.235.125
ouderen 75-85 jaar	910.275	992.901
huishoudens laag inkomen	2.303.308	2.381.497
bijstandsontvangers	384.013	442.920
uitkeringsontvangers	1.307.558	1.363.832
minderheden	1.336.345	1.400.535
eenouderhuishoudens	535.870	544.132
huishoudens	7.847.720	8.107.440
leerlingen (V)SO (gewogen)	377.331	367.227
leerlingen VO (gewogen)	729.668	761.135
oppervlakte bebouwing	108.579	117.490
woonruimten	7.942.443	7.964.872
omgevingsadressendichtheid	15.209.864	15.531.500
bedrijfsvestigingen	1.132.170	1.591.902

Bron: septembercirculaire gemeentefonds 2014.

## Bijlage 3. Prognose prijsontwikkeling

Voor onze prognose van de prijzen baseren we ons op de septembercirculaire gemeentefonds 2014, die op zijn beurt put uit de prognose van het Centraal Planbureau.

**Tabel 7. Verwachte prijsontwikkeling (%)**

	2014	2015	2016	2017	2018
Prijsontwikkeling	0,5	1,25%	0,75%	0,5%	0,5%

## Literatuur

- Allers, M.A., Steiner, B., Hoeben, C., Geertsema, J.B. (2013), *Gemeenten in perspectief*, Groningen: COELO
- Allers, M.A., Hoeben, C., Janzen, L., Van Gelder, M., Geertsema, J.B., Veenstra, J., (2014), *Atlas van de lokale lasten 2013*, Groningen: COELO.
- Allers, M.A., Vermeulen, W. (2013), *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, Groningen: COELO.
- Berden, C. (2014), *Afbouw van het Wsw-bestand. Actualisatie op basis van Wsw-gegevens eind 2013. Gecorrigeerd voor instroom in de Wsw tot eind 2014*, Amsterdam: SEO.
- Cebeon (2014), *Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp. Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten*, Cebeon.
- CPB (te verschijnen), *Een verkenning naar hoe efficiënt gemeenten met hun geld omgaan*, Den Haag: CPB.
- Gelder, M. van, Allers, M.A. (2013) *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2013*, Groningen: COELO.
- Groot, H. de, M.A. Allers (2014), *Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012*, Groningen: COELO.
- Lei, J. van der (2013), *Houdbare gemeentefinanciën*, Den Haag: VNG.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), *Septembercirculaire gemeentefonds 2014*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014), *Decembercirculaire gemeentefonds 2014*, Den Haag.
- Muller, L., Sterk, M., Verschuren, L. (2014), *Cijfers maatstaven Participatiewet*, CBS (Excelbestand).
- Rfv (2013), *Aanvullende reactie op advies over decentralisatiebrief*, Den Haag: Rfv.
- Soede, A., Versantvoort, M. (2014) *Verdelen op niveaus*, Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 29 817, nr. 98.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 839, nr. 384.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 161 nr. 107.
- VNG (2014), *Kengetallen financiële positie gemeenten op 31 december 2013*.

## Verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijtscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijtscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996.
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996.
- 97-1 M.A. Allers, *Tariefdifferentiatie in de ozb en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen*, 1997.
- 97-2 C.G.M. Sterks, *Alternatieven voor milieuleges*, 1997.
- 97-3 M.A. Allers, *Gemeentelijke woonlasten voor water- en walbewoners vergeleken*, 1997.
- 97-4 A.J.W.M. Verhagen, *Criteria aan de verdeelmaatstaven van specifieke uitkeringen*, 1997.
- 98-1 M.A. Allers, *De invloed van de burger op de gemeentelijke belastingdruk*, 1998.
- 99-1 M.A. Allers, *Gemeentelijk minimabeleid en armoedeval*, 1999.
- 99-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Vlaardingen*, 1999.
- 00-1 A.J.W.M. Verhagen, *COELO-Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, 2000.
- 00-2 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Soest*, 2000.
- 00-3 K. Grit, *Dynamiek van de lokale overheid. Economisering in Tilburg*, 2000.
- 00-4 M.A. Allers en A. Veenkamp, *Een woonlastenfonds voor Groningen?*, 2000.
- 00-5 M.A. Allers, *Armoedebelaid en armoedeval in Alphen aan den Rijn*, 2000.
- 00-6 M.A. Allers, *Armoedeval in Amsterdam, 2000-2001*, 2000.
- 00-7 M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, 2000.
- 01-1 A.J.W.M. Verhagen, *Voorstel voor wijziging van de Financiële-verhoudingswet*

*en enkele andere wetten, 2001.*

- 02-1 E. Gerritsen, M.A. Allers, *Weerstandsvormogen en vermogenspositie gemeente Apeldoorn, 2002.*
- 02-2 E. Gerritsen, *Begrotingsvergelijking gemeente Zaanstad, 2002.*
- 02-3 M.A. Allers, *Armoedebeleid en armoedeval in Heerlen, 2002.*
- 02-4 M.A. Allers, *Herverdeeeffecten van de voorgenomen afschaffing van de ozb op woningen, 2002.*
- 02-5 E. Gerritsen, *Stille reserves van gemeenten, 2002.*
- 03-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2003, 2003.*
- 03-2 M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de ozb op woningen, 2003.*
- 03-3 C. Hoeben, *Wie betaalt wat? kostentoedeling bij waterschappen, 2003.*
- 04-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2004, 2004.*
- 04-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van maximering van de ozb-tarieven, 2004.*
- 04-3 E. Gerritsen en C.G.M. Sterks, *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010, 2004.*
- 04-4 M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen, 2004.*
- 04-5 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarieef voor de lastenontwikkeling van huishoudens, 2004.*
- 05-1 C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens, 2005.*
- 05-2 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005, 2005.*
- 05-3 C. Hoeben, *Koopkrachtontwikkeling van ouderen, gehandicapten en chronisch zieken in Amsterdam, 2005.*
- 05-4 M.A. Allers, *Methoden voor het ontwikkelen van financiële verdeelmodellen, 2005.*
- 06-1 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2006, 2006.*
- 06-2 C. Hoeben, *Kostentoerekening en kostendekking van gemeentelijke heffingen in Noordenveld, 2006.*
- 06-3 E. Gerritsen, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Audit WB21: Kosten- en lastenontwikkeling ten gevolge van de NBW-opgave wateroverlast, 2006.*
- 07-1 M.A. Allers, A.S. Zeilstra, C. Hoeben en J.Th. van der Veer, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2007, 2007.*
- 07-2 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in De Marne, 2007.*

- 07-3 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Eemsmond*, 2007.
- 07-4 C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Kostprijsberekening en tariefbepaling gemeentelijke heffingen in Winsum*, 2007.
- 07-5 M.A. Allers en B. Steiner, *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, 2007.
- 08-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *De financiële positie van de gemeente Harlingen en de sturingsmogelijkheden van de raad*, 2008.
- 08-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2008*, 2008.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-1 M.A. Allers, C. Hoeben en A.S. Zeilstra, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2009*, 2009.
- 09-2 M.A. Allers en A.S. Zeilstra, *Bevolkingsdaling en gemeentelijke financiën*, 2009.
- 09-3 C. Hoeben, *Achtergrond tariefontwikkeling reinigingsheffingen 2009*, 2009.
- 09-4 A.S. Zeilstra, L.A. Toolsema en C. Hoeben, *Kosten en baten riolering en afvalinzameling en -verwerking in Capelle aan den IJssel*, 2009.
- 09-5 C. Hoeben, *Ontwikkeling van de lokale woonlasten voor eigenaren van woningen 1998 - 2009*, 2009.
- 10-1 M.A. Allers, L.A. Toolsema, C. Hoeben en J. Bolt, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2010*, 2010.
- 10-2 M.A. Allers en J. Bolt, *Financiële gevolgen van de recessie voor de eigen inkomsten en uitgaven van gemeenten*, 2010.
- 10-3 C. Hoeben, *Ontwikkeling waterschapslasten in de periode 1998-2012*, 2010.
- 10-4 L.A. Toolsema, M.A. Allers, A.S. Zeilstra, *De toezichtlast van gemeenten op het gebied van de financiële functie*, 2010.
- 10-5 M.A. Allers, C. Hoeben, *Besparingsmogelijkheden in het waterbeheer*, 2010.
- 10-6 M.A. Allers, *Verevening conform het derde aspiratieniveau*, 2010.
- 10-7 M.A. Allers, C. Hoeben, *Bezuinigingen en crisisbeheersing: Financiële plannen van gemeenten, 2010-2012*, 2010.
- 11-1 C. Hoeben, *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, 2011.
- 11-2 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2011*, 2011.
- 12-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2012*, 2012.
- 12-2 M.A. Allers, J. Veenstra en C. Hoeben, *Toereikendheid huidige kasgeldlimiet en renterisiconorm*, 2012.

- 12-3 C. Hoeben , M.A. Allers, *Contra-expertise lastenontwikkeling door Project Gebonden Aandeel waterschappen aan het Hoogwater Beschermingsprogramma*, 2012.
- 12-4 C. Hoeben, J.B. Geertsema, J. Veenstra, M.A. Allers, *Vorbereiding monitor doelmatigheidswinst in het waterbeheer*, 2012.
- 12-5 C. Hoeben, M.A. Allers, *Robuustheid prognoses autonome lastenontwikkelingen bij waterschappen en drinkwaterwaterbedrijven*, 2012.
- 12-6 C. Hoeben, *Vervolgonderzoek robuustheid prognoses autonome kostenontwikkelingen bij drinkwaterwaterbedrijven en waterschappen*, 2012.
- 13-1 M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2013*, 2013.
- 13-2 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, J. Veenstra, B. Geertsema, E. Merkus, *Atlas van de lokale lasten. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2013.
- 13-3 M.A. Allers, W. Vermeulen, *Kapitalisatie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds in woningprijzen*, 2013.
- 13-4 M.A. Allers, B. Steiner, C. Hoeben, J.B. Geertsema, *Gemeenten in perspectief*, 2013.
- 13-5 J. Veenstra, H.M. Koolma, M.A. Allers, *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*, 2013.
- 13-6 M.A. Allers, A.J.E. Edzes, M. Engelen, J.B. Geertsema, S. de Visser, E. Wolf, *De doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten*, 2013.
- 14-1 L. Janzen, M.A. Allers, C. Hoeben, *Kerngegevens belastingen grote gemeenten 2014*, 2014.
- 14-2 M.A. Allers, *Technische toets verdeelmodellen WWB/Participatiewet*, 2014.
- 14-3 M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, M. van Gelder, J.B. Geertsema, J. Veenstra, *Atlas van de lokale lasten 2014. Algemene deel: Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macroniveau*, 2014.
- 14-4 H. de Groot, M.A. Allers, *Gemeentelijke uitvoering van de WMO 2008-2012*, 2014.
- 14-5 C. Hoeben, L. Janzen, *Investerings in de infrastructuur in de gemeentelijke begrotingen*, 2014.

Bovenstaande rapporten kunnen worden gedownload van Internet ([www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)), of besteld bij COELO, postbus 800, 9700 AV Groningen, telefoon 050 3637018.

**Andere COELO-uitgaven:**

*Atlas van de lokale lasten*. Verschijnt jaarlijks sinds 1997.

*Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011*.

Meer informatie over COELO en COELO-publicaties is beschikbaar via [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl)