

Actualisatie financiële effecten corona voor gemeenten

aan: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

van: Peter van Zoest, Evelien Rutgers, Jelte Schievels en Jasper Sterrenburg (AEF)

datum: 16 oktober 2022 oktober 2020

onderwerp: Actualisatie financiële effecten corona voor gemeenten

Inleiding

Dit memo bevat een verdieping en actualisatie van een aantal financiële effecten

In juni en juli 2020 heeft AEF in opdracht van de VNG in kaart gebracht wat de financiële effecten van de coronacrisis voor gemeenten zijn.¹ Er is gekeken naar de gerealiseerde effecten tot en met mei 2020 en de prognoses tussen juni en december 2020 (in een bestcase- en worstcasescenario). De resultaten uit dit onderzoek zijn gebruikt in de onderhandelingen tussen de VNG en het Rijk over compensatie voor de gemeenten. In het najaar worden nieuwe gesprekken gevoerd. Daarvoor zijn actuele cijfers belangrijk. Dit memo bevat daarom een verdieping en actualisatie van een aantal financiële effecten.

Selectie van onderwerpen die geactualiseerd worden

Voor een aantal onderwerpen was een nieuwe berekening wenselijk. Het is denkbaar dat op sommige thema's de geprognosticeerde cijfers verouderd zijn. Bijvoorbeeld omdat gemeenten deze financiële effecten in juni nog niet goed konden inschatten of omdat de context veranderd is. Door dieper in deze financiële effecten te duiken, krijgen de resultaten meer duiding en onderbouwing zodat een breed gedragen beeld geschetst wordt. In overleg met de VNG is gekozen om de onderstaande financiële effecten opnieuw te berekenen.



¹ Zie hier de link naar het rapport '[Financiële bijwerkingen van corona](#)'

De ramingen zijn een inschatting op basis van de huidig beschikbare informatie

Het eerste onderzoek betrof een eerste indicatie van de financiële effecten van de coronacrisis voor gemeenten. Nu, een paar maanden later, is bij gemeenten het zicht op de financiële effecten verbeterd. Tegelijkertijd bevatten ook de huidige berekeningen onzekerheden. Het verloop van de coronacrisis laat zich lastig voorspellen en heeft grote invloed op de financiële effecten in de laatste maanden van 2020 en daarna. Bovendien kan het precieze financiële gevolg van een aantal effecten pas retrospectief worden vastgesteld. Denk hierbij aan de toeristenbelasting, die gemeenten vaak pas in 2021 innen, of het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen eind 2020 doordat facturen toch niet betaald gaan worden.

Methode

Dit onderzoek is uitgevoerd tussen 18 september en 15 oktober 2020 en is een aanvulling op het eerder uitgevoerde onderzoek naar de financiële effecten bij gemeenten. Er is geprobeerd om de methode zo veel mogelijk in lijn met dit onderzoek te houden. Dit is voornamelijk van belang om de resultaten uit dit onderzoek te kunnen vergelijken met de vorige uitkomsten.

We zijn wederom met gemeenten in gesprek gegaan om de financiële effecten te bepalen

Hierbij zijn allereerst alle gemeenten uit het vorige onderzoek benaderd. Dit heeft als belangrijkste voordeel dat het een goede vergelijking garandeert, en daarmee de mogelijkheid om eventuele verschillen te verklaren en duiden. Daarnaast is een aantal nieuwe gemeenten benaderd. Dit stelt ons in staat het perspectief te verbreden, en de onderbouwing van de prognose te verbeteren.

Niet alle benaderde gemeenten waren bereid om mee te werken aan het vervolgonderzoek. Als een gemeente uit het eerste onderzoek afviel, is geprobeerd een vervanging te vinden die qua geografische ligging en inwoners zo vergelijkbaar mogelijk is. Bij het benaderen van nieuwe gemeenten is op basis van de enquêteresultaten bewust gekeken welke gemeenten afweken van het geschetste beeld in het eerdere onderzoek.

Ook hebben we gesproken met de afvalbedrijven van gemeenten

Daarnaast hebben we vier afvalbedrijven gesproken. In het eerste onderzoek bleek dat niet elke gemeente goed inzicht heeft in het financiële effect rondom afvalverwerking, omdat zij de uitvoering hiervan hebben uitbesteed. Daarom hebben we vier afvalbedrijven gesproken:

- HMS: actief in de gemeente Den Haag
- Saver: actief in de gemeenten Roosendaal, Halderberge, Bergen op Zoom en Woensdrecht
- DAR: actief in de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen
- O.L.A.Z.²: actief in alle gemeenten van de provincie Zeeland.

Hoewel verschillen in hun taakpakket bestaan tussen de vier gesproken partijen, hadden zij allen inzicht in de ontwikkelingen rondom afvalinzameling en -verwerking. In de gesprekken zijn telkens specifiek op de financiële effecten van corona voor deze activiteiten besproken.

² O.L.A.Z. is geen afvalbedrijf, maar een gemeenschappelijke regeling waarin de dertien Zeeuwse gemeenten samenwerken op het gebied van de verwerking van huishoudelijk afval.

We voerden de gesprekken aan de hand van een vooraf ingevulde Excelbijlage

In de interviews met gemeenten is grotendeels dezelfde aanpak gehanteerd als bij het vorige onderzoek. In elk gesprek is dus gevraagd naar het financiële effect, de onderbouwing daarvan en het verhaal achter de cijfers. Eén verschil is dat we deze keer een Excelbijlage hebben opgestuurd voorafgaand aan het interview. Dit gaf de gemeenten meer tijd om te financiële effecten in kaart te brengen en verbeterde zo de kwaliteit van het gesprek.

De financiële effecten zijn op dezelfde manier berekend als in het vorige onderzoek

De consolidering van resultaten is op dezelfde manier uitgevoerd als in het vorige onderzoek. Resultaten van gemeenten zijn eerst gecontroleerd en daarna uitgedrukt als percentage van het IV3-taakveld waarop het effect betrekking heeft. Daarna is een geconsolideerd percentage voor alle gemeenten in Nederland opgesteld. Dit percentage is meestal het gewogen gemiddelde van de input van gemeenten. De geconsolideerde percentages zijn vervolgens vermenigvuldigd met de totale begroting van het betreffende IV3-taakveld.

De uitkomsten zijn vanwege de korte doorlooptijd niet breed getoetst

Gezien de korte doorlooptijd van dit onderzoek is het niet mogelijk geweest de uitkomsten breder te toetsen, zoals in het eerdere onderzoek wel is gedaan door middel van een enquête onder alle gemeenten. Wel zijn de resultaten getoetst in de financiële klankbordgroep van de VNG, waar een selectie van controllers van gemeenten uit heel Nederland aan deelnemen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de 15 gemeenten die hebben deelgenomen.

Gemeenten die ook deelnamen aan het vorige onderzoek	Nieuwe gemeenten
Amsterdam	Amersfoort
Den Bosch	Assen
Dordrecht	Borsele
Elburg	Nijmegen
Groningen	Oldambt
Rotterdam	Sluis
Zeist	Velsen
	Zwolle

Uitgangspunten van het onderzoek

Er is ook hier grotendeels aangesloten bij het eerste onderzoek. Dit is wederom belangrijk voor de vergelijkbaarheid van het onderzoek. Dit betekent onder andere dat er wederom scenario's zijn gebruikt voor de prognoses. Omdat de situatie en ontwikkelingen rondom het coronavirus dusdanig zijn veranderd – en ook tijdens de opzet van het onderzoek veranderden – is het noodzakelijk de invulling van de scenario's licht aan te passen. Het perspectief op het bestcase- of worstcasescenario is immers een momentopname.

In de gesprekken met gemeenten zijn drie scenario's uitgevraagd: een bestcase-, een middel- en een worstcasescenario. Het bestcasescenario ging uit van de situatie zoals deze in juli en augustus was: er gelden basisregels maar het virus is onder controle. Tijdens de opzet van het onderzoek werd echter al snel duidelijk dat het bestcasescenario geen realistische optie meer was. Al begin september volgden maatregelen in enkele westelijke regio's. Later die maand zijn deze opgeschaald naar landelijk niveau. Gemeenten gaven zelf al aan het middelscenario als bestcasescenario te hebben beschouwd.

Daarom is de keuze gemaakt om het originele bestcasescenario te schrappen en het middelscenario te hanteren als bestcasescenario voor de prognose. Hieronder lichten wij de uiteindelijk gehanteerde scenario's verder toe.

Bestcasescenario (september t/m december)

In het bestcasescenario gaan we ervan uit dat de maatregelen die eerder alleen van kracht waren in enkele westelijke regio's, worden uitgebreid naar het hele land (situatie per 30 september). Het blijft echter bij relatief beperkte maatregelen in vergelijking met het worstcasescenario; er volgt geen nieuwe lockdown zoals in het voorjaar van 2020. Belangrijk om te vermelden is dat de invulling van dit scenario anders is dan in het eerste onderzoek. Daar werd verondersteld dat het virus wel onder controle bleef en aanvullende maatregelen niet nodig waren.

Worstcasescenario (september t/m december)

In het worstcasescenario laait het coronavirus weer op in Nederland, waardoor de verspreiding van het virus niet meer onder controle is. Dit leidt tot nieuwe, strenge maatregelen: een nieuwe lockdown die vergelijkbaar is met de situatie in het voorjaar. Dit scenario komt overeen met het worstcasescenario is het eerste onderzoek, met als enig verschil de tijdsperiode.

Hoewel het scenario wat betreft maatregelen niet verschilt van de eerste golf in het voorjaar, kunnen de omstandigheden en reactie vanuit gemeenten uiteraard wel verschillen. Indien inwoners zich minder strikt aan de maatregelen houden, is bijvoorbeeld meer handhaving nodig. Het financiële effect hoeft daarom in de tweede golf niet per definitie hetzelfde te zijn als tijdens de eerste golf.

Resultaten

Per geselecteerd onderwerp gaan we in op de uitkomsten met afsluitend een overzichtstabel. Bij elk effect noemen we ook het financiële effect zoals berekend in het vorige onderzoek. Deze heet 'Totaal (oud)'.

Effect OF – Minder inkomsten parkeren

Financieel effect minder inkomsten parkeren (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan-dec)
Bestcasescenario	165,2 – 168,2	61,3 – 68,0	226,5 – 236,2	208,8 – 255,2
Worstcasescenario		95,6 – 113,9	260,8 – 282,1	282,2 – 344,9

Gemeenten misten ongeveer € 166,5 miljoen aan parkeerinkomsten tot en met augustus

Net als in het vorige onderzoek, is de inkomstenderving door parkeren één van de grootste financiële effecten van corona voor gemeenten. Door corona nam het aantal bezoekers aan steden af en daarmee ook de inkomsten voor betaald parkeren en naheffingen (boetes). Dit effect geldt met name voor (middel)grotere gemeenten. Kleinere gemeenten doen niet of nauwelijks aan betaald parkeren. Gemeenten die geen parkeerinkomsten begroten en daardoor ook geen financieel effect merken, zijn wel meegerekend in onze berekening.

Sommige gemeenten ervaren een sterk seizoenseffect wat betreft parkeerinkomsten, terwijl voor andere gemeenten de inkomsten redelijk evenredig zijn verdeeld over het jaar. 'Winkelgemeenten', zoals Zwolle en Assen, geven aan dat parkeerinkomsten redelijk evenredig verdeeld zijn over het jaar. In de zomer liggen de inkomsten wel hoger, maar deze piek is klein vergeleken met toeristische gemeenten (zoals Sluis en Velsen). Deze gemeenten halen in de zomer soms een veelvoud van de parkeerinkomsten binnen in vergelijking met de inkomsten tijdens wintermaanden.

Voor de resterende maanden verwachten gemeenten een financieel effect van € 61 – 114 miljoen

Voor de rest van het jaar verwachten gemeenten nog steeds een daling in parkeerinkomsten. Zij verwachten dat het aantal bezoekers (vanuit binnen- en buitenland) nog steeds lager zal zijn dan normaal. Zeker in een worstcasescenario lopen de inkomsten fors terug. Gemeenten verwachten dat de situatie vergelijkbaar is met de maanden april en mei, waarin de parkeerinkomsten met soms wel 80-90% daalden in sommige gemeenten.

Hoewel het financiële effect nog steeds fors is, is het totale bedrag naar beneden bijgesteld

Het te verwachten financiële effect is in totaal lager dan in het vorige onderzoek, zowel in het bestcasescenario als in het worstcasescenario. Dit komt met name doordat de parkeerinkomsten in de zomermaanden gunstiger waren dan oorspronkelijk gedacht. Dagbezoekers bezochten toeristische plekken en er werd steeds meer gewinkeld. Daarnaast zagen gemeenten dat inwoners vaker het OV meden en daarvoor in de plaats de auto namen. Desalniettemin bleven de inkomsten lager dan begroot. Ook in 2021 verwachten veel gemeenten nog parkeerinkomsten te missen.

Effect 0G – Minder inkomsten precario- en reclamebelasting

Financieel effect minder inkomsten precario- en reclamebelasting (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	67,7 – 67,7	19,8 – 20,9	87,5 – 88,6	70,3 – 85,9
Worstcasescenario		24,5 – 26,7	92,2 – 94,1	100,9 – 123,3

Gemeenten ervaren tot nu toe een effect van € 67 miljoen op precario- en reclamebelasting

Het grootste effect zit in de inkomstenderving van precariobelasting. Meerdere gemeenten hebben dit jaar besloten om precariobelasting op terrassen kwijt te schelden om horecaondernemers tegemoet te komen. Soms ging dit over een heel jaar en soms over een aantal maanden. Zowel kleine als grote gemeenten deden aan kwijtschelding. Naast minder inkomsten uit precariobelastingervaarden enkele gemeenten ook minder inkomsten uit reclamebelasting. Enerzijds komt dit doordat de gemeenteraad in sommige gemeenten heeft besloten reclamebelasting kwijt te schelden. Anderzijds moeten sommige gemeenten reclamebelasting kwijtschelden door faillissementen.

Komende maanden verwachten gemeenten ook een effect op precario- en reclamebelasting

Gemeenten die precario- en/of reclamebelasting voor het hele jaar hebben kwijtgescholden, hebben ingecalculeerd dat zij deze inkomsten ook de rest van het jaar mislopen. Van de gemeenten die een deel reeds heeft kwijtgescholden, verwachten sommigen dat dit mogelijk ook voor de komende maanden zal gebeuren.

Het financiële effect in het bestcase- en worstcasescenario is naar elkaar toe gekropen

Het financiële effect is in het bestcasescenario iets gestegen in vergelijking met het vorige onderzoek. Dit heeft twee grote redenen. Ten eerste heeft een aantal gemeenten na het vorige onderzoek besloten om precario- of reclamebelasting kwijt te schelden, waardoor deze kosten nu wel zijn opgenomen in het bestcasescenario. Bovendien gelden ook in het bestcasescenario beperkingen voor de horeca in het najaar, die in het eerste onderzoek geen onderdeel waren van het bestcasescenario. In het worstcasescenario is het bedrag juist iets gedaald. Dit is voornamelijk te verklaren door de relatief goede zomer die achter de rug is.

Effect 1A – Extra uitgaven voor handhaven van de openbare orde

Financieel effect handhaven openbare orde (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	18,8 – 20,2	10,9 – 16,2	29,7 – 36,3	29,0 – 35,4
Worstcasescenario		9,3 – 21,1	28,0 – 41,2	36,7 – 44,9

Extra uitgaven voor handhaving van de openbare orde bedraagt tot nu toe € 18 – € 20 miljoen

Om er voor te zorgen dat de coronamaatregelen werden gehandhaafd, was inzet nodig van het team Handhaving op crowd management. Sommige – vaak grotere – gemeenten konden dit doen met de huidige bezetting. Vaak bleven andere werkzaamheden dan liggen. Andere – vaak kleinere toeristische – gemeenten moesten hiervoor extra boa's inhuren of betaalden collega's van andere afdelingen die insprongen tijdens overuren. Kleine toeristische gemeenten hebben veelal een relatief klein team van handhavers, waardoor taken minder makkelijk kunnen worden verschoven. Ook is in de toeristische gemeenten relatief veel handhaving nodig. Gemeenten gaven verder nog aan dat de kosten van inhuur van boa's prijzig zijn, vanwege de grote vraag naar deze capaciteit.

Naast boa's, zorgt inzet voor de veiligheidsregio's en gemeentelijke crisisteams voor extra kosten

De extra inhuur van boa's veroorzaakt veruit het grootste deel van het financiële effect. Een aantal gemeenten noemt echter ook nog meerkosten die te relateren zijn aan inzet binnen de veiligheidsregio's of gemeentelijke crisisteams. Dit betreft bijvoorbeeld gemeentelijke medewerkers die werden uitgeleend aan de veiligheidsregio, waardoor extra inhuur nodig was om hun normale werkzaamheden over te nemen. Deze kosten zijn in de regel niet verhaald op de veiligheidsregio.

Voor de komende maanden verwachten gemeenten extra kosten tussen € 9 – 21 miljoen

Naar verwachting zal de rest van het jaar ook extra inzet van boa's nodig zijn om de coronamaatregelen te handhaven. De minimale kosten in de prognose van het worstcasescenario vallen iets lager uit dan in het bestcasescenario omdat één gemeente verwacht dat minder handhaving nodig zal zijn tijdens een lockdown (iedereen zit dan thuis). Andere gemeenten verwachten deze besparing niet. Zij geven aan in een lockdown juist meer te moeten handhaven, omdat ook tijdens een lockdown veel regels geschonden worden. Bovendien lijken maatregelen nu sneller op- en afgeschaald te worden. Deze aanpassingen leiden ook tot een noodzaak voor meer handhaving.

Bovendien verwachten gemeenten dat deze kosten ook in 2021 blijven spelen. De meest recente aanpak van het kabinet, ingegaan op 14 oktober 2020, lijkt erg te steunen op handhaving en toezicht. De inzet van de handhaving hangt daarbij erg af van de gekozen maatregelen en het sentiment in de maatregelen. Om deze redenen geven gemeenten aan dat het vooraf lastig is om precies in te schatten tot welke extra kosten dit gaat leiden en zien op dit thema meer in open einde regeling, zoals dit nu bij de GGD'en het geval is.

Het financieel effect is ongeveer gelijk gebleven ten opzichte van het vorige onderzoek

De extra uitgaven voor het handhaven van de openbare orde in 2020 zijn ongeveer gelijk gebleven met de resultaten uit het eerste onderzoek. Dit is niet verassend, aangezien in beide scenario's in het vorige onderzoek ook rekening was gehouden met extra handhaving. Gezien de extra inzet op handhaving in de laatste maanden zou men misschien een stijging hebben verwacht. Doordat een aantal gemeenten deze extra inzet binnen hun formatie kan opvangen, zijn de meerkosten voor deze gemeenten echter beperkt.

Effect 2A/5F – Extra uitgaven door extra verkeersmaatregelen en aanpassingen openbaar groen

Financieel effect extra uitgaven door extra verkeersmaatregelen en aanpassingen openbaar groen (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	20,7 – 20,7	6,2 – 7,1	27,0 – 27,9	19,1 – 19,5
Worstcasescenario		8,0 – 9,2	28,7 – 30,0	24,4 – 25,8

De extra uitgaven voor verkeersmaatregelen en aanpassingen openbaar groen zijn in dit onderzoek samengevoegd. Gemeenten gaven namelijk aan dat zij moeite hebben om deze kosten los van elkaar te zien.

Verkeersmaatregelen en aanpassingen openbaar groen zorgen tot nu voor € 20 miljoen extra kosten

Om te zorgen dat inwoners zich aan de coronamaatregelen (kunnen) houden, hebben gemeenten veelal verkeersregelaars ingezet en gebruik gemaakt van verkeersborden en bewegwijzering om stromen mensen in goede banen te leiden. Ook leidde aanpassingen aan de openbare ruimte tot extra kosten. Denk aan het weghalen van fietsrekken om meer ruimte te creëren voor voetgangers.

De komende maanden verwachten gemeenten ook extra kosten, wel met een lichte daling

Om er voor te zorgen dat er voldoende ruimte is op straat en stromen mensen in goede banen worden geleid, verwachten gemeenten ook komende maanden extra kosten. Dit zal met name zitten in extra verkeersregelaars, aangezien borden en bewegwijzering inmiddels voor het merendeel zijn aangeschaft. De kosten voor de komende maanden vallen naar verwachting daarom lager uitvallen dan in de realisatie.

Net als bij de handhaving van de openbare orde verwachten gemeenten ook hiervoor de komende tijd, dus ook in 2021, kosten te blijven maken. Tegelijkertijd is de hoogte hiervan wederom erg afhankelijk van de gekozen maatregelen en het sentiment in de samenleving.

Het financiële effect is hoger dan gemeenten ten tijde van het vorige onderzoek dachten

Bovenstaande kostenposten zijn in het vorige onderzoek ook genoemd. Wel schatten de gemeenten de kosten momenteel hoger in. De inzet van bijvoorbeeld verkeersregelaars ligt beduidend hoger dan gemeenten hadden ingeschat. Dit komt onder andere doordat er meer mensen dan verwacht er in de zomer alweer op uit trok.

Effect 3B – Minder inkomsten toeristenbelasting

Financieel effect minder inkomsten toeristenbelasting (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	107,4 – 120,6	45,0 – 53,8	152,5 – 174,4	133,6 – 163,3
Worstcasescenario		62,1 – 76,2	169,5 – 196,8	203,8 – 249,1

Gemeenten hebben al ruim € 100 miljoen aan inkomsten uit toeristenbelasting misgelopen

Alle gemeenten die toeristenbelasting heffen over het jaar 2020 verwachten een effect op de inkomsten. Hoe groot dit effect is, vinden gemeenten lastig in te schatten, aangezien de toeristenbelasting pas volgend jaar wordt geïnd en ze geen exacte cijfers hebben over de bezetting van afgelopen maanden. De huidige cijfers baseren gemeenten op gesprekken met de overnachtingsbranche, toerismecijfers en eigen inschattingen.

In de gesprekken komt naar voren dat er behoorlijke verschillen bestaan tussen gemeenten. Dit verschil bestaat uiteraard tussen gemeenten die wel en gemeenten die geen toeristenbelasting heffen. Verschillen bestaan echter ook tussen gemeenten die allemaal wel toeristenbelasting heffen. Grote steden, die normaliter ook veel internationale en zakelijke toeristen trekken, hebben bijvoorbeeld minder herstel gezien in de zomer dan gemeenten die vooral binnenlandse toeristen trekken. Ook kan het type voorziening potentieel van belang zijn. Eén gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat campings beter zijn bezocht dan hotels. Aangezien een groot deel van de inkomsten uit toeristenbelasting van deze gemeenten door hotels gegenereerd wordt, werd deze gemeente relatief hard geraakt.

De daling in inkomsten zet, vooral in het worstcasescenario, de komende maanden door

In beide scenario's zal een flinke daling van de inkomsten uit toeristenbelasting doorzetten. Na een goede zomer merken gemeenten dat buitenlandse toeristen (voornamelijk Duitsers) in september al wegbleven na aangescherpte reisadviezen. In het bestcasescenario wordt uitgenomen dat deze reisadviezen blijven gelden, en deze toeristenstroom dus niet weer aantrekt. In het worstcasescenario worden ook binnenlandse reizen sterk afgeraden, of misschien zelfs verboden, waardoor gemeenten inschatten weer terug te gaan naar de situatie als in het voorjaar. Toen daalden de inkomsten enorm.

Gemeenten verwachten ook volgend jaar inkomsten uit toeristenbelasting te missen. Bovendien is de verwachting dat ondernemers creatief om zullen gaan met de administratie rondom toeristenbelasting. Een aantal gemeenten maakt daarom kenbaar extra in te zetten op controle, zodat het innen van de toeristenbelasting rechtmatig verloopt.

Het financiële effect vlakkt af ten opzichte van het vorige onderzoek

Ten opzichte van het vorige onderzoek is het financiële effect in het bestcasescenario hoger en in het worstcasescenario lager. Omdat de zomer voor veel gemeenten een periode van herstel betekende, is zelfs met een nieuwe lockdown het financiële effect lager. Vanwege de nieuwe aanscherpingen in de laatste maanden van het jaar, zal het effect daarentegen wel hoger uitvallen dan geraamd in het bestcasescenario in het vorige onderzoek.

Effect 4A – Extra uitgaven onderwijshuisvesting

Financieel effect extra uitgaven onderwijshuisvesting (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	0,9 – 0,9	0,2 – 1,4	1,1 – 2,2	0,8 – 0,8
Worstcasescenario		0,9 – 4,9	1,8 – 5,8	0,8 – 0,8

Gemeenten hebben een klein miljoen euro uitgegeven aan onderwijshuisvesting

Gemeenten geven aan ongeveer € 0,9 miljoen te hebben uitgegeven aan onderwijshuisvesting. Dit is een ‘beperkt’ effect. Vrijwel elke gemeente meldt geen extra uitgaven voor onderwijshuisvesting. Aanpassingen die scholen wel maken, zijn in de regel voor eigen rekening. In het eerste onderzoek waren nog geen signalen dat dit voor problemen zorgt bij scholen. Deze signalen zijn er nu ook niet. De beperkte kosten worden verklaard door één gemeente die kosten heeft gemaakt voor noodopvang en drie gemeenten die kleine aanpassingen, zoals kuchscheren of extra looproutes, hebben vergoed. Dit is naar verhouding geëxtrapoleerd.

Ook in de komende maanden verwachten de meeste gemeenten geen extra kosten

In de komende maanden blijven de extra kosten beperkt. Enkele gemeente geven aan dat scholen aanpassingen moeten maken aan het ventilatiesysteem. Deze gemeenten voorzien dat zij mogelijk een deel van deze kosten voor hun rekening nemen. Dit is echter wel sterk afhankelijk van de landelijke regelingen die op dit gebied worden getroffen. Zo is de opgave voor de lange termijn vanuit o.a. het Klimaatakkoord voor huisvesting van onderwijs er één van honderden miljoenen euro's per jaar. Ventilatie is daar een onderdeel van. Hierover wordt nu het gesprek gevoerd met het Rijk.

Het financiële effect valt hoger uit dan in het vorige onderzoek

Gemeenten schatten het financiële effect momenteel iets hoger in dan in het eerste onderzoek. Dit wordt voornamelijk verklaard door de mogelijkheid dat de kosten voor het verbeteren van de ventilatie door gemeenten betaald moet worden.

Effect 5B/C/D – Extra uitgaven cultuur: o.a. cultuurpodia, musea en bibliotheken

Financieel effect extra uitgaven cultuur (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	39,0 – 39,3	31,7 – 49,4	70,7 – 88,7	84,0 – 109,2
Worstcasescenario		52,9 – 98,6	91,9 – 137,9	118,3 – 150,2

Gemeenten hebben tot nu toe ongeveer € 39 miljoen extra uitgegeven aan cultuur

De meeste gemeenten hebben ervoor gekozen de culturele instellingen de huur kwijt te schelden. Daarnaast is er in veel gevallen een compensatiefonds opgezet om de eerste golf te kunnen opvangen. Met name de grotere steden, waar zich veel culturele instellingen bevinden die belangrijk zijn voor het imago van de stad, hebben deze zomer zelf al een fonds gecreëerd om culturele instellingen in de lucht te houden. Sommige gemeenten noemen dat ook provincies hebben ingelegd in deze fondsen, maar dat een gemeentelijke bijdrage verplicht was voor de provinciale steun.

Met de voorschotten vanuit het Rijk à € 120 miljoen lijkt dit voor musea, schouwburgen, bibliotheken en de poppodia die in beeld zijn op basis van de huidige inzichten redelijk. Voor bibliotheken is de derving van inkomsten overigens zeer minimaal: er zijn geen signalen dat leden hun lidmaatschap opzeggen in deze crisis. Daarbij is de NOW-regeling zo opgezet, dat steun van de gemeente de steun van het Rijk soms verkleint. Doordat verkregen steun wordt meegeteld als inkomsten bij deze regeling, worden culturele instellingen beperkt in de hoogte van de compensatie via de NOW-regeling. Dit wordt gezien als een perverse prikkel.

Dit is echter voor een deel van de culturele sector, een ander deel is beperkt tot niet in zicht

Belangrijke kanttekening bij de inzichtelijk gemaakte kosten voor gemeenten, is dat dit een deel is van alle culturele instellingen. Er wordt niet altijd breder gekeken: bijvoorbeeld filmhuizen, concertzalen, beeldende kunst en festivals zijn minder tot niet in beeld. Dat betekent dat de extra uitgaven voor dit type culturele instellingen ook beperkt inzichtelijk zijn.

Bovendien is dit onderzoek uitgevoerd vanuit het perspectief van de gemeenten. De financiële effecten die gemeenten in 2020 verwachten zijn uiteraard vele malen lager dan de totale schade die de cultuursector momenteel ondervindt. Dit komt bijvoorbeeld doordat de gemeente redeneert vanuit geboden steun, welke is beperkt vanwege gebrek aan financiële ruimte van gemeenten. Zij kiezen ervoor te wachten op nieuwe beweging vanuit het Rijk om meer steun te kunnen bieden. Het bovenstaande bedrag moet dus niet geïnterpreteerd worden als het bedrag van de totale financiële effecten in de cultuursector.

Gemeenten verwachten ook de komende maanden nog extra uitgaven voor cultuur

Veel gemeenten blijven huur kwijtschelden in de resterende maanden, waardoor ook in de prognose nog extra uitgaven verwacht worden. Enkele gemeenten verwachten juist in de resterende maanden de meeste uitgaven. Dit wordt bijvoorbeeld verklaard met het feit dat instellingen tot nu toe nog konden interen op eigen vermogen, maar dat steeds moeilijker wordt. Ook zijn in sommige gemeenten afspraken gemaakt met de cultuursector tot 1 september, waardoor aanvullende afspraken nodig zijn.

De extra uitgaven worden lager geschat dan in het vorige onderzoek, maar de grootste klappen vallen pas in 2021 waardoor gemeenten vrezen voor de toekomst van de sector

Met name in grote steden was er een redelijke basis voor instellingen om te overleven, ook doordat de subsidies voor dit jaar nog doorliepen. Echter is de teruggang in de bezoekersinkomsten dusdanig groot, dat het zelfs met de steun vanuit de gemeente en het Rijk erg krap wordt. Voor komend jaar maakt dit de cultuurbranche nog steeds kwetsbaar, zeker als de maatregelen de rest van 2020 en daarna in deze scherpste aanblijven. De grootste klappen worden daarom pas volgend jaar verwacht, en daarmee ook het financiële effect voor de gemeente als versoepeling van landelijke regelingen uitblijven.

Effect 6G – Minder inkomsten door kwijtschelding gemeentelijke belastingen

Financieel effect minder inkomsten kwijtschelding gemeentelijke belastingen (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	0,6 - 1,3	1,5 - 2,2	2,1 - 3,4	28,5 - 28,5
Worstcasescenario		3,1 - 8,3	3,7 - 9,5	55,7 - 55,7

De extra kosten voor het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen is zeer beperkt

Gemeenten geven aan weinig te hebben kwijtgescholden. Wel is er vaak uitstel verleend, maar de mate waarin dit lijkt te leiden tot kwijtschelding valt mee. Dit heeft er in een aantal gemeenten ook mee te maken dat gemeentelijke belasting al geïnd waren voordat de eerste gevolgen van de coronacrisis voelbaar werden.

Naar verwachting zullen de extra kosten (licht) stijgen voor de rest van het jaar en verder. Wel voorzien gemeenten een sterker effect voor de rest van het jaar, aangezien het kwijtschelden sterk gekoppeld is aan de financiële positie van huishoudens. Deze dreigt verder te verslechteren. Bovendien geven gemeenten aan dat er altijd een vertraging optreedt met betrekking tot aanvragen voor het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen. Pas enkele maanden nadat inwoners in de bijstand zijn beland, dienen zij een aanvraag in. Vanwege dezelfde redenen verwachten gemeenten dat er in 2021 een grotere stijging zal zijn van het aantal kwijtscheldingen, en dat het grootste financiële effect dus pas volgend jaar optreedt.

In vergelijking met het vorige onderzoek vallen de extra kosten ruim lager uit

In het vorige onderzoek werd het effect hoger ingeschat. Dat dit uiteindelijk meevalt lijkt twee voornamelijk oorzaken te hebben. Ten eerste is de financiële situatie van inwoners minder verslechterd dan in juni werd aangenomen. Mede door de steunmaatregelen van de overheid, zijn er minder mensen die een beroep doen op regelingen zoals het kwijtschelden van gemeentelijke belastingen. Bovendien zorgt het vertragingseffect ervoor dat het verwachte kwijtschelden van belasting naar volgend jaar wordt verplaatst.

Effect 7B – Extra uitgaven afvalinzameling

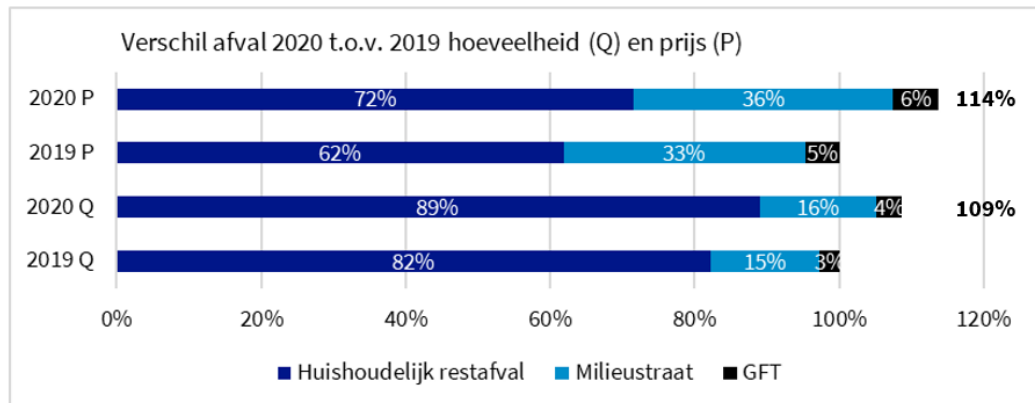
Financieel effect extra uitgaven afvalinzameling (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	21,5 – 22,5	10,3 – 11,7	31,8 – 34,2	23,8 – 24,8
Worstcasescenario		12,3 – 14,7	33,8 – 37,2	31,7 – 33,5

Gemeenten hebben tot dusver € 21,5 tot € 22,5 miljoen extra uitgegeven

Gemeenten ervaren meer kosten voor afvalinzameling en -verwerking doordat grotere hoeveelheden afval worden verwerkt tegen een hogere prijs. Nadat milieustraten in de maanden van april en mei fors meer afval zagen binnenkomen doordat mensen massaal besloten hun zolderkamer of schuur op te ruimen, nam dit in de zomermaanden iets af. Wel wordt nog steeds meer afval gebracht dan gemiddeld in 2019. Met name het restafval is, door o.a. het thuiswerken, in hoeveelheid gegroeid. In de gesprekken met en documentatie van de afvalverwerkingsbedrijven is een duidelijk hoeveelheidseffect zichtbaar.

Dit heeft als bijkomend nadeel dat veel gemeenten contracten hebben gesloten met een variabele prijs voor de verwerking hiervan. Deze is door de brede toestroom, gestegen. Het heeft op de verbrandingsbelasting een versterkend effect. Wat maakt dat er ook een prijsverschil zichtbaar is, waardoor de kosten nog meer toenemen. Tegelijkertijd ontvangt de gemeente voor andere afvalstromen juist een vergoeding. Maar omdat ook deze stromen zijn toegenomen, daalt de vergoeding hiervan. De volgende figuur geeft, op basis van de verkregen informatie, een illustratie van het verschil tussen de toestroom van het afval tussen maart en september van 2020 ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar. Zichtbaar is de toename van het grofvuil en restafval in gewicht (109% t.o.v. zelfde periode vorig jaar), wat door de hogere prijs nog eens een extra effect krijgt op de kosten (114% t.o.v. periode 2019).

Figuur 1: Verschil in toestroom en verwerking particulier afval 2019-2020 in hoeveelheid in gewicht (Q) en prijs (P) tussen maart en september



Naast deze kosten voor het verwerken van het afval, is er ook sprake van extra personeelskosten. Deze worden veroorzaakt doordat extra personeel is ingehuurd. Bijvoorbeeld omdat verkeersregelaars nodig waren om de drukte goed te organiseren, omdat er een hoger ziekteverzuim was dan normaal, en als gevolg van de coronamaatregelen.

Verwachting is dat dit in beide scenario's komende periode in beperktere mate voortduurt

Wanneer er gekeken wordt naar het gemiddelde van de vier afvalverwerkingsbedrijven is met name de stijging van het huishoudelijk restafval zichtbaar. Met het verzoek om zoveel mogelijk vanaf huis te werken, zal dit effect zich de rest van het jaar en mogelijk daarna nog blijven voortzetten.

In vergelijking met het vorige onderzoek vallen de extra kosten hoger uit

De kosten zijn gestegen in vergelijking met het vorige onderzoek. Gemeenten hadden, naar eigen zeggen, onderschat hoe lang het effect van hogere hoeveelheden afval zou aanblijven. Daardoor zijn ook de extra uitgaven structureler dan gedacht.

Effect 9B – Lagere retributies en leges

Financieel effect lagere retributies en leges (x € 1.000.000)				
Scenario	Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
Bestcasescenario	33,2 – 35,3	13,7 - 17,2	46,9 – 52,5	114,8 – 140,3
Worstcasescenario		21,9 - 28,8	55,1 – 64,1	152,0 – 185,8

Net als in het vorige onderzoek, zijn in deze categorie niet alle leges meegenomen. Bijvoorbeeld omdat effecten hiervan dusdanig significant waren (inkomsten uit parkeergelden, alle inkomsten uit scheepvaart) dat deze apart zijn uitgevraagd. De leges in deze categorie betreffen gemiste inkomsten uit leges burgerzaken (huwelijken, reisdocumenten, etc.), evenementleges en marktgelden.

Bouwleges zijn in dit onderzoek niet meegenomen. In het vorige onderzoek waren deze wel onderdeel van het financiële effect. Deze keer zijn deze niet meegenomen omdat er niet tot nauwelijks een effect zichtbaar is voor de bouwleges.

Gemeenten hebben tussen de € 33 en € 35 miljoen gemist aan inkomsten uit retributies en leges

Tot september hebben gemeenten tussen de € 33 en € 35 miljoen gemist aan inkomsten uit retributies en leges. Veel gemeenten noemen een flinke daling in inkomsten uit de leges burgerzaken. Logischerwijs vinden er minder huwelijken plaats en er worden ook een stuk minder reisdocumenten uitgegeven. De daling van inkomsten uit evenementenleges en marktgelden verschilt sterker per gemeente. Sommige gemeente die grote evenementen gepland hadden, missen veel inkomsten. Gemeenten met minder evenementen ondervinden logischerwijs ook een minder sterk effect.

Ook in de rest van 2020 verwachten gemeenten een daling in inkomsten uit retributies en leges

De daling uit leges zal doorzetten in de rest van 2020. Zeker in het worstcasescenario kunnen markten en evenementen nog minder plaatsvinden dan in het bestcasescenario, waardoor extra inkomsten wordt misgelopen. Ook de inkomsten uit leges op burgerzaken worden verwacht lager te liggen dan begroot. Wel is het mogelijk dat deze bijtrekken als de situatie verbetert, bijvoorbeeld omdat huwelijken dan worden ingehaald en veel mensen nieuwe reisdocumenten nodig hebben.

De gemiste inkomsten uit retributies en leges ligt aanzienlijk lager dan in het eerste onderzoek

De verwachte daling in inkomsten is meer dan gehalveerd ten opzichte van het eerste onderzoek. Dit is voornamelijk het gevolg van een verkeerde rekenmethode in het eerste onderzoek. Toen is het geconsolideerde percentage vermenigvuldigt met een te hoog bedrag. Dit keer is het geconsolideerde percentage alleen vermenigvuldigt met de leges waar een effect op is waargenomen.

Totaaloverzicht effecten

Overzicht financiële effecten in de realisatie en het worstcasescenario (x € 1.000.000)					
Effect		Realisatie (jan – aug)	Prognose (sep – dec)	Totaal (jan – dec)	Totaal (oud) (jan – dec)
0F	Minder inkomsten parkeren	165,2 – 168,2	95,6 – 113,9	260,8 – 282,1	282,2 – 344,9
0G	Minder inkomsten precario- en reclame	67,7 – 67,7	24,5 – 26,7	92,2 – 94,1	100,9 – 123,3
1A	Extra uitgaven handhaving openbare orde	18,8 – 20,2	9,3 – 21,1	28,0 – 41,2	36,7 – 44,9
2A/ 5F	Extra uitgaven door verkeersmaatregelen en aanpassingen openbaar groen	20,7 – 20,7	8,0 – 9,2	28,7 – 30,0	24,4 – 25,8
3B	Minder inkomsten toeristenbelasting	107,4 – 120,6	62,1 – 76,2	169,5 – 196,8	203,8 – 249,1
4A	Extra uitgaven onderwijshuisvesting	0,9 – 0,9	0,9 – 4,9	1,8 – 5,8	0,8 – 0,8
5B/C/D	Extra uitgaven cultuurpodia	39,0 – 39,3	52,9 – 98,6	91,9 – 137,9	118,3 – 150,2
6G	Kwijtschelding gemeentelijke belastingen	0,6 – 1,3	3,1 – 8,3	3,7 – 9,5	55,7 – 55,7
7B	Extra uitgaven afvalinzameling	21,5 – 22,5	12,3 – 14,7	33,8 – 37,2	31,7 – 33,5
9B	Lagere retributies en leges	33,2 – 35,3	21,9 – 28,8	55,1 – 64,1	152,0 – 185,8

Conclusies

Voor enkele effecten zijn de kosten hoger dan eerdere inschattingen

Er zijn effecten waarbij het financiële effect forser is dan werd ingeschat in het eerste onderzoek. Dit geldt voornamelijk voor extra uitgaven voor afvalinzameling en -verwerking en kosten voor verkeersmaatregelen en aanpassingen openbaar groen. Dit zijn effecten waar de coronacrisis een grote invloed op heeft gehad en zal hebben dan aan het begin van de crisis werd gedacht. De extra kosten omtrent afval worden voornamelijk veroorzaakt doordat een grotere hoeveelheid afval tegen een hogere prijs wordt verwerkt. Kosten voor verkeersmaatregelen en aanpassingen aan openbaar groen zijn het gevolg van inspanningen om de mensenstromen die in de zomer op de been kwamen in goede banen te leiden.

Daarnaast is het financiële effect in het bestcasescenario voor een aantal effecten iets gestegen. Dit is goed te verklaren, aangezien het bestcasescenario nu meer maatregelen bevat in de prognose dan in het eerste onderzoek. Zelfs in het beste geval komen er minder toeristen naar Nederland dan gehoopt. Doordat het beeld pessimistischer is geworden in het bestcasescenario, valt het financiële effect van het missen van precario- en reclamebelasting, missen van toeristenbelasting, extra uitgaven aan handhaving van de openbare orde en extra uitgaven aan onderwijshuisvesting in het bestcasescenario hoger uit dan in het eerste onderzoek.

Diverse kosten of verminderde inkomsten zijn naar beneden bijgesteld

Ook zijn er inschattingen die relatief gunstig worden bijgesteld. Dit is grotendeels te verklaren door de goede zomer die Nederland achter de rug heeft. Het herstel in de economische activiteit heeft ook effect gehad op de gemeentelijke financiën. Door de lichtere maatregelen in de zomer, is het uiterste worstcasescenario geen werkelijkheid geworden. Dit is goed terug te zien in financiële effecten zoals parkeerinkomsten en toeristenbelasting, die gunstiger uitvallen dan verwacht aan het begin van de zomer.

De correctie naar beneden is ook te verklaren door de onzekerheid die bestond ten tijde van het eerste onderzoek. In juni werden gemeenten net geconfronteerd met de eerste gevolgen van de coronamaatregelen. Dit maakte het toen lastig om precies in te schatten wat dit zou betekenen voor de gemeentelijke financiën.

Er blijft een zekere mate van onzekerheid in de schattingen

Dit onderzoek heeft een actualisatie van een aantal financiële effecten opgeleverd. Tegelijkertijd benadrukken gemeenten uitvoerig dat voor een flink aantal effecten het precieze financiële gevolg lastig in te schatten blijft. Uiteraard omdat het verloop van de coronacrisis zich lastig laat voorspellen. Bovendien kan het precieze financiële gevolg van een aantal effecten pas retrospectief worden vastgesteld, zoals bij de toeristenbelasting en het kwijschelden van gemeentelijke belastingen.