

# Taken en middelen in balans

Onderzoek naar de gevolgen van tekortschietende rijksmiddelen voor de gemeentebegrotingen



# Taken en middelen in balans

Onderzoek naar de gevolgen van tekortschietende  
rijksmiddelen voor de gemeentebegrotingen

Rapport  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

# Inhoudsopgave

<b>H1   Inleiding en werkwijze</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding en vraagstelling	1
1.2 Werkwijze	3
1.3 Leeswijzer	4
<b>H2   Bevindingen</b>	<b>5</b>
2.1 Algemene bevindingen	5
2.2 Investerings in het fysieke domein: wonen, energie, klimaat en mobiliteit	7
2.2.1 Wat doen gemeenten?	7
2.2.2 Wat zijn de gevolgen van het tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds vanaf 2026?	9
2.2.3 Lonkend perspectief: als gemeenten wel voldoende middelen hebben om hun taak uit te voeren	12
2.3 Druk op het zorgstelsel	13
2.3.1 Wat doen gemeenten?	13
2.3.2 Wat zijn de gevolgen van het tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds vanaf 2026?	15
2.4 Veiligheid op straat en het milieu	18
2.4.1 Wat doen gemeenten?	18
2.4.2 Wat zijn de gevolgen van het tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds vanaf 2026?	19
2.4.3 Lonkend perspectief: als gemeenten wel voldoende middelen hebben om hun taak uit te voeren	22
<b>H3   Effecten op opgaven en doelen van het Rijk</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 1   Gesprekkenlijst</b>	<b>25</b>
<b>Colofon</b>	<b>27</b>

*Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.*

# H1 | Inleiding en werkwijze

## 1.1 Aanleiding en vraagstelling

Met ingang van 2026 zien gemeenten zich geplaagd voor een korting op het budget uit het Gemeentefonds van ongeveer € 3 miljard. Beknopt samengevat valt deze korting uiteen in de volgende elementen:

- *Volumekorting: € 1,2 miljard.*  
Doordat de stand van 2022 is gebruikt met het vastzetten van het accres in 2026 wordt een deel van de groei in de jaren 2022-2025 weer teruggenomen. Van de kortingen van € 2,2 miljard resteert door de € 1 miljard uit de Voorjaarsnota 2023 nog € 1,2 miljard.
- *Opschalingskorting: € 0,7 miljard.*  
De opschalingskorting komt weer in de boeken vanaf 2026: € 0,7 miljard.
- *Aanpassing loon- en prijsdeel en verlaging van de grondslag: € 0,5 miljard.*  
Door aanpassingen in de methodiek voor het bepalen van de loon- en prijscompensatie en de verlaging van de grondslag (door volumekorting en opschalingskorting) valt ook de compensatie voor de prijzen op dit deel € 0,5 miljard lager uit.
- *Compensatiesystematiek gaat een jaar later in: € 0,3 tot € 0,7 miljard*  
De nieuwe compensatiesystematiek gaat een jaar later in (2027 in plaats van 2026). Jaarlijks ontvangen gemeenten een bedrag voor onder andere de groei van het aantal inwoners in het land. Dit is momenteel zo'n € 0,7 miljard, conform de nieuwe systematiek zou dit plusminus € 0,3 miljard zijn. Doordat de nieuwe systematiek pas in 2027 ingaat, ontbreekt er structureel € 0,3 tot € 0,7 miljard vanaf 2026.

### **De vrije beleidsruimte van gemeenten is beperkt**

Gemeenten zijn slechts voor een beperkt deel van het takenpakket volledig vrij (autonome bevoegdheid). We spreken hierbij van een 'eigen taak'. De vrije beleidsruimte voor een gemeente is hier groot. Het overgrote deel van het takenpakket is echter van Rijkswegge opgelegd (medebewind). We spreken hierbij van een 'gedeelde taak' of een 'opgedragen taak', afhankelijk van de mate van de beleidsvrijheid die de gemeente hierbij heeft. Beïnvloedbare ruimte of beleidsvrijheid is overigens een relatief begrip. Gemeenten hebben zich niet alleen aan wet- en regelgeving te houden, maar dienen zich ook rekenschap te geven van maatschappelijke normen. Zo is er in theorie beleidsvrijheid in het sociaal domein, maar maatschappelijk worden verschillen daar veel minder geaccepteerd dan in sommige andere domeinen. Er bestaat dan ook geen absoluut objectieve maat voor het vaststellen van de mate van beleidsvrijheid. Dat erkent ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De ROB heeft in een adviesrapport<sup>1</sup> een analyse gemaakt van het gemeentelijke takenpakket en inzichtelijk gemaakt welke factoren de mate van beleidsvrijheid bepalen. Wanneer we de methodiek van de ROB uit dat rapport vertalen naar de begrotingscijfers van 2023, dan komen we uit op een vrije beleidsruimte van ongeveer € 13 miljard. Die ruimte is als volgt verdeeld over verschillende beleidsterreinen.

---

<sup>1</sup> Raad voor het Openbaar Bestuur, 2019, *BELEIDSVRIJHEID GEDUID, Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van de financiële verhoudingen*, Den Haag, maart 2019

Tabel 1: Overzicht van netto lasten, beleidsvrijheid en de verhouding tussen de netto lasten en de beleidsvrijheid op verschillende beleidsterreinen

Beleidssterrein (bedragen x € 1 miljard)	Netto lasten	% beleidsvrijheid t.o.v. netto lasten	Beleidsvrijheid	Soort taak
Cultuur en ontspanning	4,8	79%	3,8	Eigen taak
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling <sup>2</sup>	5,9	56%	3,3	Gedeelde taak
Maatsch. Ondersteuning/Jeugd/Samenkracht en Burgerparticipatie	15,7	22%	3,5	Gedeelde taak/opgedragen taak
Bestuur en organisatie	9,7	9%	0,9	Gedeelde taak/opgedragen taak
Veiligheid	2,2	32%	0,7	Gedeelde taak/opgedragen taak
Overige	8,1	12%	1,0	Gedeelde taak/opgedragen taak
<b>Totaal</b>	<b>46,4<sup>3</sup></b>		<b>13,2</b>	

Zoals in bovenstaande tabel te zien is, is de mate van beleidsvrijheid op het terrein van cultuur en ontspanning het grootst. Kijkend naar de omvang van de beleidsvrijheid op dit terrein in miljarden (€ 3,8 miljard), zou een besparing van een groot deel van het tekort van € 3 miljard waarvan nu sprake is, het vrijwel wegvagen van de beleidsvrijheid op dit terrein betekenen: dat betekent dat gemeenten niet of nauwelijks geld beschikbaar stellen voor sport en cultuur. De vrij grote beleidsvrijheid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, jeugd, samenkracht en burgerparticipatie bestaat – zoals hierboven genoemd werd – in werkelijkheid in mindere mate, vanwege maatschappelijke normen.

### Focus op effecten voor medebewindstaken

De Taskforce heeft (in haar tussenbericht) aangegeven dat zij het dichtn van het dreigende begrotingstekort door een verhoging van de OZB als onhaalbaar zien en het hoogst onwenselijk achten de bezuiniging ten koste te laten gaan van de eigen beleidsvrijheid van gemeenten. Daarom heeft de Taskforce via dit onderzoek verder in beeld laten brengen wat de gevolgen zijn van de bezuinigingen wanneer de besparing wordt gericht op de taken die gemeenten gezamenlijk met het Rijk of in opdracht van het Rijk uitvoeren (medebewindstaken).

<sup>2</sup> Exclusief grondexploitaties.

<sup>3</sup> Het gaat hierbij om de netto-uitgaven op de verschillende beleidsterreinen (na aftrek van de specifieke inkomsten op deze terreinen). De totale bruto-uitgaven worden in 2023 begroot op ruim € 71 miljard. De netto lasten van € 46,4 miljard zijn exclusief de grondexploitatie. Deze lasten worden gedekt door: € 38,6 miljard gemeentefonds; saldo riolering en reiniging € 0,9 miljard; netto opbrengst OZB € 4,9 miljard; overige belastingen € 0,9 miljard en € 1,1 miljard overige eigen middelen (waaronder het netto saldo op de grondexploitaties).

## 1.2 Werkwijze

Bovenstaande vraag van de Taskforce heeft geleid tot een focus op drie domeinen:

### *I. Investerings in het fysieke domein: wonen, energie, klimaat en mobiliteit*

De opgaven voor de toekomst in het fysieke domein zijn groot en vragen om forse nieuwe investeringen; investeringen waarvoor structurele dekking van de kapitaal-, afschrijving- en beheer- en onderhoudslasten noodzakelijk is. Dit gaat om de bouw van 900.000 woningen tot 2030 en alle opgaven rond het klimaat en de energietransitie tot de bijbehorende mobiliteit en infrastructurele aanpassingen. Inspanningen van gemeenten zouden met minder structurele middelen fors belemmerd worden.

### *II. De druk op het zorgstelsel*

Met de Hervormingsagenda Jeugd worden eerste stappen gezet om het jeugdstelsel beheersbaarder te maken. Door het wegvallen van voldoende financiële middelen zou de ruimte die gezocht wordt voor investeringen in innovatie, extra ondersteuning of het wegwerken van wachtlijsten teniet worden gedaan. De wachtlijsten zouden juist toenemen en aanbieders zouden kunnen bezwijken, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Ook de nu al te voorspellen hogere vergrijzingslasten zouden voor de gemeenten lastiger te dragen zijn.

### *III. De veiligheid op straat en in het milieu*

De veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte wordt steeds kwetsbaarder. Nationale Politie en handhavingsteams bij gemeenten moeten steeds meer samenwerken en merken dat het aantal zaken de afgelopen jaren verhoudingsgewijs toeneemt en dat de aandacht voor preventie en kleinere vraagstukken door gebrek aan capaciteit op wijkniveau juist in het gedrang komt. Daar is juist verzwaring van capaciteit en materiaal nodig. Ook de omgevingsdiensten staan voor grote uitdagingen, bijvoorbeeld in de vergunningverlening en het doen van noodzakelijke metingen.

Om invulling te geven aan bovengenoemde vraag hebben wij gesprekken gevoerd waarin globaal de volgende vragen zijn besproken:

- Welke gevolgen heeft een besparing van € 1 miljard (of € 2 miljard, of € 3 miljard) uit het Gemeentefonds op de uitvoering van taken op het gebied van domein I/II/III? Wat kan er niet meer gedaan worden en wat nog wel? Welke keuzes zijn er?
- Wat zijn daarvan de maatschappelijke gevolgen, wat merken inwoners daarvan?
- Hoe en/of in hoeverre heeft dit invloed op de doelstellingen van het Rijk (op dit beleidsterrein)?
- Wat is de 'beste' verdeling daarvan over deze beleidsterreinen (vanuit uw gemeente/perspectief)?

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de organisaties waarmee we gesproken hebben en vanuit welke rol de gesprekspartner aan tafel zat. In de gevoerde gesprekken zijn verschillende categorieën te onderscheiden:

- bestuurlijke gesprekken (via netwerken en commissies VNG);
- ambtelijke gesprekken (meestal met concerncontroller en/of gemeentesecretaris);
- inhoudelijk experts (zowel via VNG als BMC);
- externe stakeholder.

De gesprekken hebben plaatsgevonden van 30 juni tot en met 25 juli 2023. Om de opdracht efficiënt uit te voeren en gezien de krappe planning hebben alle gesprekken digitaal plaatsgevonden. Gezien de vakantieperiode en het (naderende) reces waren wij blij verrast met de medewerking van gemeenten en experts bij het voeren van deze gesprekken. Dit geeft ook de urgentie van dit vraagstuk bij gemeenten aan. In totaal hebben wij 29 gesprekken gevoerd. Hierbij hebben we naast een regionale spreiding ook oog gehad voor een verdeling over gemeentegrootteklasse.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven wij de bevindingen weer zoals die naar voren zijn gekomen in alle gesprekken die zijn gevoerd voor dit onderzoek. We doen dat aan de hand van de drie domeinen die door de taskforce zijn geïdentificeerd (paragraaf 2.2 t/m 2.4). In elk van deze paragrafen schetsen we eerst een beeld van de taak van gemeenten en de financiën die hiermee gemoeid zijn. Vervolgens gaan we in op de gevolgen van een tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds. Tot slot schetsen we het 'lonkend perspectief': wat kunnen gemeenten bijdragen aan de doelstellingen van het Rijk als gemeenten wel voldoende middelen hebben om hun taak uit te voeren? We beginnen hoofdstuk 2 met een aantal algemene bevindingen (paragraaf 2.1). In hoofdstuk 3 verbinden we de effecten van besparingen binnen gemeenten expliciet aan de opgaven en doelstellingen van het Rijk.

## H2 | Bevindingen

### 2.1 Algemene bevindingen

#### **Politieke werkelijkheid versus 'wat als-scenario'**

In elk gesprek dat in het kader van deze analyse met gemeenten gevoerd is, kwam ter sprake dat het in de politieke werkelijkheid van de gemeente onwaarschijnlijk is dat de bezuinigingen alleen op deze drie domeinen gezocht zullen worden. Dit vanwege het belang dat aan deze taken gehecht wordt en de maatschappelijke impact van omvangrijke bezuinigingen op deze beleidsterreinen. Veelal worden sport, cultuur en het verhogen van belastingen genoemd als zoekrichtingen die waarschijnlijk ook onderdeel zullen uitmaken van het uiteindelijke keuzepakket, wanneer hun financiële situatie hen dwingt om te bezuinigen.

Het inkleuren van het 'wat als-scenario' zoals het in de interviews besproken is, is dus altijd losgekoppeld van de politieke context van de gemeente. In de gesprekken klonk ook sterk de wens door van gemeenten om hun taken goed uit te voeren. We bemerkten een terughoudendheid in het uitwerken van scenario's van vergaande maatregelen op de drie domeinen. Zo kwam het gesprek – naast het gesprek over wat er zou gebeuren als er bezuinigd zou moeten worden – vaak ook op wat gemeenten juist (kunnen) bijdragen op de drie genoemde beleidsterreinen. Op basis daarvan hebben we in dit hoofdstuk bij elk domein een paragraaf met het 'lonkend perspectief' toegevoegd: wat als gemeenten geen grote bezuinigingsopgave op dit beleidsterrein te verwerken krijgen, welke positieve bijdrage aan de opgaven binnen dit beleidsterrein kunnen ze dan leveren?

#### **Integraal werken en verbinding tussen de drie domeinen**

In veel gesprekken kwam ook het integrale karakter van het werk van gemeenten ter sprake en de investeringen die gedaan zijn en worden om taken meer integraal op te pakken. Door te moeten bezuinigen zal de aandacht voor deze werkwijze naar verwachting verminderen, wat leidt tot een meer verkokerde en minder efficiënte aanpak. Hoewel uiteindelijk duurder, ontbreekt dan in de beleving van gemeenten de tijd en (financiële) ruimte om meer integraal te werken. Dit terwijl integraal werken ook juist een manier kan zijn om te besparen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van koppelkansen in het fysieke domein: de weg aanpakken als deze toch open moet voor werkzaamheden aan het warmtenet, waarbij meteen de biodiversiteit en klimaatadaptatie van de groenstrook langs de weg meegenomen wordt. Besparen is daarbij vaak geen doel op zich, maar een gevolg van de gehanteerde werkwijze.

Daarnaast hebben besparingen op het ene terrein vaak een negatief financieel effect op het andere terrein. Zo kunnen besparingen in het zorgdomein leiden tot een toename van kosten in het veiligheidsdomein wanneer bijvoorbeeld de preventieve aanpak van jeugdcriminaliteit wegvalt. Ook kunnen besparingen in het fysieke domein impact hebben op de kosten in het zorgdomein en het veiligheidsdomein wanneer bijvoorbeeld de sociale structuur niet beïnvloed kan worden door middel van woningbouw of de ontwikkeling van leegstaande panden stopt en meer inzet vraagt vanuit toezicht en handhaving.



### **Incidentele middelen hebben een negatieve invloed op uitvoeringskracht**

Uit verschillende interviews komt naar voren dat de incidentele middelen van de afgelopen jaren (in de vorm van specifieke uitkeringen) een negatieve invloed hebben op de uitvoeringskracht van gemeenten. Deze incidentele gelden vragen direct aandacht van de gemeente om deze zowel aan te vragen als in te zetten en te verantwoorden. Deze inzet leidt af van meerjarige investeringen en trajecten, die hierdoor in het gedrang komen. Door het incidentele karakter van deze gelden bieden de specifieke uitkeringen geen stabiele basis waarop de gemeente voort kan bouwen. In de afgelopen jaren is het aandeel van financiering via specifieke uitkeringen sterk toegenomen, waardoor geïnterviewden ervaren dat deze uit balans is geraakt met de structurele gelden vanuit het Gemeentefonds.

### **Effecten zijn op voorhand moeilijk exact te kwantificeren, maar deze zijn groter dan de bezuiniging alleen**

Op basis van de gevoerde gesprekken is het niet mogelijk om de effecten van bezuinigingen op de drie genoemde terreinen specifiek en meetbaarder te duiden dan in de volgende hoofdstukken is gedaan. In het algemeen is daarnaast te stellen dat het effect van een forse bezuiniging (>10%) groter is dan de bezuiniging zelf. Dit neemt verschillende vormen aan: gemiste kansen van projecten die door het ontbreken van het laatste stukje financiering helemaal niet door kunnen gaan; een effect dat verergert door (te) laat ingrijpen als gevolg van uitstel of wachtlijsten. Naast de eigenlijke bezuiniging, treden ook op andere beleidsvelden effecten op, door de verwevenheid van de taken van gemeenten. De buurt die niet aangepakt wordt heeft effecten op het sociale en veiligheidsdomein, late hulp bij schulden kan het criminele circuit aantrekkelijk maken, de afwezigheid van jongerenwerkers leidt tot overlast van (hang)jongeren, het niet verduurzamen van de woningbouw houdt de energiarmede in stand. Daarbij heeft de gemeentelijke organisatie een zeker fundament nodig, om op te kunnen bouwen. Bijvoorbeeld bij nieuwe uitdagingen als de energietransitie en het klimaatakkoord. Een forse bezuiniging raakt aan dat fundament.

### **Verdeling over drie genoemde domeinen**

Een verdeling maken van de € 3 miljard over de drie genoemde domeinen blijkt voor veel geïnterviewden niet goed mogelijk. Hierbij speelt de politieke werkelijkheid, waarbij de keuzes hierin aan de raad zijn, een rol. Daarnaast maakt ook de complexiteit van het concreet maken van bedragen bij bezuinigingen van een dergelijke omvang het voor geïnterviewden lastig om een verdeling over de domeinen te maken. Veelal werd aangegeven dat dan waarschijnlijk gekeken zal worden naar de huidige financiële omvang van elk domein en dat op basis daarvan een evenredige verdeling gemaakt zou worden. Dat betekent grofweg dat een klein deel (<10%) van de € 3 miljard gezocht zou worden in het veiligheidsdomein. Meer dan de helft (>50%) zou gezocht worden in het zorgdomein. Hierbij wordt veelal wel de kanttekening geplaatst dat dit binnen de huidige regelgeving en in relatie tot de besparing van € 1 miljard vanuit de Hervormingsagenda Jeugd erg lastig zal zijn. Het overige deel (circa 40%) zou gezocht worden in het fysieke domein, waarbij ook aangetekend wordt dat dit meer kan worden wanneer de besparing in het sociaal domein niet mogelijk blijkt. Wanneer projecten in het fysiek domein rond woningbouw, energie, duurzaamheid en mobiliteit niet of later uitgevoerd worden, heeft dit impact op de leefbaarheid in steden en dorpen. Dat effect is vaak niet direct zichtbaar, waardoor het voelt als een 'veilige' keuze. Er ontstaat niet direct overlast (zoals bij maatregelen op het gebied van veiligheid) en er staan niet morgen mensen bij de gemeente op de stoep vanwege wachtlijsten in de jeugdzorg. Dat maakt dat er mogelijk meer gekozen zou worden om te besparen in het fysieke domein. De impact van besparing in de verschillende domeinen is uitgewerkt in de volgende paragrafen.

## 2.2 Investerings in het fysieke domein: wonen, energie, klimaat en mobiliteit

### 2.2.1 Wat doen gemeenten?

#### **Wonen**

Woningbouw wordt uitgevoerd door projectontwikkelaars, maar vraagt ook investeringen van gemeenten, zoals het financieren van de 'onrendabele top' en het aanleggen van bovenwijkse voorzieningen. Bij wijkse en bovenwijkse voorzieningen gaat het om het aanleggen van wegen, groenvoorzieningen en speeltuinen. En bij de ontwikkeling van grotere wijken ook om het voorzien in sportgelegenheden, een buurtcentrum en een bibliotheek.

Daarnaast is voor het realiseren van woningbouw ook capaciteit van de gemeentelijke organisatie nodig. Bijvoorbeeld voor het ontwikkelen en actueel houden van bestemmings- of omgevingsplannen, het verlenen van vergunningen (inclusief toezicht en handhaving) en (laten) aanleggen van bovenwijkse voorzieningen. Daarnaast vraagt de invoering van de Omgevingswet om aandacht en inzet van ambtelijke capaciteit van gemeenten, zowel bij het beleidsneutraal overgaan waar veel gemeenten voor kiezen, als in het aanpassen van werkwijzen en opstellen en aanpassen van het omgevingsplan.

#### **Energie en klimaat**

Op het gebied van energie en klimaat is er een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten in het realiseren van de lokale uitwerking hiervan. Dit krijgt voor een deel vorm via de RES (Nationaal Programma Regionale Energie Strategie), waarin gezamenlijk plannen ontwikkeld worden voor het opwekken van duurzame energie en het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarnaast stimuleren en faciliteren gemeenten de lokale energietransitie onder andere via subsidies, stimuleringsprogramma's, planvorming en vergunningverlening. In de uitvoering van het klimaatakkoord hebben gemeenten daarnaast een rol bij het realiseren van de doelen van vier van de vijf daarin benoemde sectoren<sup>4</sup>. AEF heeft in 2020 onderzoek<sup>5</sup> gedaan naar de uitvoeringskosten van het klimaatakkoord voor gemeenten. Gemiddeld is voor de uitvoering van het klimaatakkoord per gemeente 14 tot 17 fte extra nodig<sup>6</sup>. In de huidige berekeningen zijn energiearmoede, energie-infrastructuurvraagstukken, de rol van de gemeente in de ontwikkeling van het warmtenet, het organiseren van inwonersparticipatie en de inzet in regionale samenwerking nog niet meegenomen. Advies van AEF is om dit onderzoek in 2023 te herijken, omdat dan meerdere beslissingen over onder andere de Warmtewet en de Greendeal zijn genomen.

#### **Mobiliteit**

Gemeentelijke taken in relatie tot de mobiliteitstransitie betreffen onder andere het investeren in de ontwikkeling van de juiste infrastructuur om duurzame mobiliteit te ondersteunen.

---

<sup>4</sup> Een nadere uitwerking van de rol van gemeenten is te vinden in de [Routekaart klimaat en energie voor gemeenten | VNG](#).

<sup>5</sup> AEF, 2020, *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 - 2030*, 22 september 2020, p. 1-129.

<sup>6</sup> 86-100 fte extra voor G4-gemeenten, 39-43 fte extra voor de G40, 17-19 fte extra voor middelgrote gemeenten en 8-9 fte extra voor kleine gemeenten.

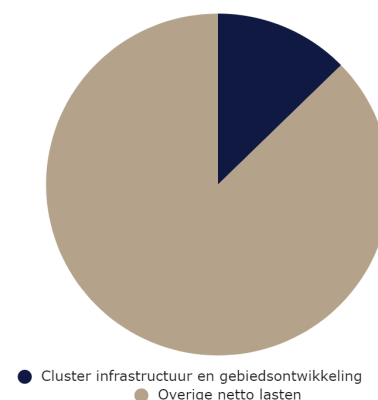
Denk aan de installatie van laadpalen, de aanleg van (snel)fietsroutes en het verbeteren van de toegankelijkheid van het openbaar vervoer. Ook op dit onderwerp spelen samenwerkingsvraagstukken en inwonersparticipatie een rol, net als het opstellen van passend beleid en planvorming en handhaving. Voorbeelden zijn ook het instellen van emissienormen (inclusief handhaven) en het faciliteren van autodeelinitiatieven.

## Uitgaven van gemeenten

Tabel 2: Netto uitgaven gemeenten binnen het cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling naar gemeentegrootteklasse

	Tot 20.000 inwoners		20.000 tot 50.000 inwoners		50.000 tot 100.000 inwoners		Meer dan 100.000 inwoners		Totaal	
	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.
Verkeer en vervoer	143	159	979	163	741	178	1.874	277	3.734	210
Cultureel erfgoed	5	5	29	5	28	7	47	7	109	6
Milieubeheer	40	45	249	42	170	41	392	58	852	48
Ruimte, wonen en bouwen	59	65	344	57	243	59	549	81	1.196	67
<b>Totaal cluster</b>	<b>247</b>	<b>275</b>	<b>1.601</b>	<b>267</b>	<b>1.182</b>	<b>285</b>	<b>2.862</b>	<b>423</b>	<b>5.891</b>	<b>331</b>
Openbaar groen	80	89	586	98	392	94	650	96	1.707	96
Grond-exploitaties	-1	-1	-28	-4	-33	-8	-108	-16	-171	-9

Al eerder hebben we aangegeven dat de netto lasten binnen het cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling € 5,9 miljard bedragen. Dat komt neer op een bedrag van € 331 per inwoner. Met name bij het onderdeel verkeer en vervoer zien we de kosten per inwoner oplopen naarmate het inwonertal toeneemt. Dat wordt met name veroorzaakt door de kosten van het openbaar vervoer. In tabel 1 is de vrije beleidsruimte berekend op € 3,3 miljard. Een teruggang van € 1,2 miljard (40% van € 3 miljard<sup>7</sup>) betekent dat er weinig financiële armslag overblijft. De hiernaast weergegeven taartdiagram schetst de verhouding tussen de netto lasten van het cluster Infrastructuur en Gebiedsontwikkeling (exclusief openbaar groen en grondexploitaties) en de overige netto lasten.



<sup>7</sup> Op basis van de door gemeenten aangegeven verdeling zoals weergegeven in paragraaf 2.1: 40% fysiek domein; 50% zorgdomein en 10% veiligheidsdomein.

## 2.2.2 Wat zijn de gevolgen van het tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds vanaf 2026?

### **Co-financiering en bovenwijkse voorzieningen woningbouw**

Bij co-financiering en de investering in bovenwijkse voorzieningen (wegen, groen, speelgelegenheden, sportgelegenheden) gaat het vaak om grote bedragen, waarmee deze projecten hoog op het lijstje komen wanneer er naar besparingen gezocht moet worden. De projecten die het meest onrendabel zijn (en dus een hoge gemeentelijke bijdrage kennen), hebben vaak in maatschappelijke zin de meeste betekenis, zoals het saneren/herontwikkelen van wijken en binnensteden/centrumgebieden. Het is voor projectontwikkelaars rendabeler om aan de randen van steden en dorpen te bouwen voor de bovenkant van de markt. Als gemeenten geen bijdragen meer kunnen leveren en de regie op woningbouwlocaties meer aan de markt overlaten, zal minder of niet meer gekozen worden voor inbedding of herontwikkeling.

De (her)ontwikkeling van woonwijken vraagt ook om gemeentelijke investeringen in de publieke ruimte. Een wijk moet ontsloten worden en bij de inrichting is idealiter ook aandacht voor klimaatadaptatie (groen, afwatering), duurzaamheid (oplaadpunten, duurzame mobiliteit) en ook gezondheid (sportmogelijkheden, schone lucht). Bij krapte in gemeentelijke financiën moeten gemeenten ervoor kiezen om deze bovenwijkse voorzieningen zo goedkoop mogelijk aan te leggen. Dan sneuvelen ook zaken als sportvoorzieningen, aandacht voor duurzame mobiliteit, groen (met name biodiversiteit, focus op onderhoudsarm) en worden bij de zaken die aangelegd worden goedkopere keuzes gemaakt, bijvoorbeeld een simpel speeltoestel in plaats van een natuurspeeltuin, zonder participatietraject met bewoners hierover. Of een vorm van verharding waarvan de afwatering minder goed is, maar die wel goedkoper is dan het klimaatadaptieve alternatief.

Daarnaast spelen naast de investeringslasten ook de toekomstige onderhouds- en vervangingskosten een rol bij investeringsbeslissingen van gemeenten. Een nieuwe weg vraagt onderhoud, maaiwerkzaamheden en in de winter strooiwerkzaamheden. Diezelfde weg moet over ongeveer 40 jaar weer vervangen worden. Eenzelfde redenering geldt voor groenvoorzieningen, speelvoorzieningen en sportvoorzieningen. Voor veel gemeenten vormen incidentele investeringen niet het grootste financiële probleem<sup>8</sup>. Voor de structurele onderhoudslasten is in veel gemeentelijke begrotingen geen ruimte: vaak is er in het verleden al bezuinigd op onderhoudsbudgetten. Met de voorziene korting van € 3 miljard zal in de toekomst nog minder ruimte zijn voor het structurele onderhoud.

---

<sup>8</sup> Het Rijk heeft een regeling opgesteld om gemeenten door heel Nederland - zowel binnen maar vooral buiten de zeventien grootschalige NOVEX-woningbouwlocaties - in staat te stellen om bovenplanse infrastructurele voorzieningen te realiseren. Hiervoor is € 1,5 miljard beschikbaar. Deze gelden zijn echter niet van toepassing op alle woningbouwlocaties.

### **Voorbeeldcasus gemeente met 100.000+ inwoners: sanering/herontwikkeling van binnenstedelijk gebied gaat niet door**

Minder woningen betekent dat er minder ruimte is om door te stromen op de woningmarkt, zowel voor ouderen als voor jongeren en doelgroepen. Woningbouw is daarnaast een middel om te werken aan de sociale structuur van de stad. Als de invloed van de gemeente daarop kleiner wordt of wegvalt, missen ze de sturing op de gewenste ontwikkeling. Ook wordt woningbouw vaak gezien als hefboom voor andere opgaven, door gebruik te maken van meekoppelkansen. Denk bijvoorbeeld aan klimaatadaptatie (wegen, riool, groen), energietransitie (aanleg warmtenet, oplaadpunten) en het herinrichten van de openbare ruimte door bijvoorbeeld vergroening of speelvoorzieningen. De leefbaarheid in de wijk loopt terug door het achterblijven van investeringen. Dit kan ook leiden tot een toename van problemen op het gebied van veiligheid en in het sociaal domein (bijvoorbeeld op het gebied van armoede, eenzaamheid en jeugdcriminaliteit).

Een woonwijk die niet aangelegd wordt (op een nieuwe locatie of via inbreiding) heeft een groter maatschappelijk effect dan alleen het gemis van extra woonruimte en het gebrek aan mobiliteit op de woningmarkt dat daarmee niet opgelost wordt. Vaak zijn dat geen effecten die snel de kop opsteken, maar die op langere termijn gaan spelen. Denk aan meekoppelkansen die niet benut worden en daarmee de stagnatie of verergering van problemen rond veiligheid, duurzaamheid, klimaatadaptatie en in het sociaal domein. Het effect van daar niets aan doen uit zich in lagere ontwikkelkansen voor kinderen, de achteruitgang van leefbaarheid en veiligheid van de wijken, en gaan vaak hand in hand met een toename van criminaliteit en een afnemend vertrouwen in de (lokale) overheid.

### **Inkomsten via grondexploitatie**

Gemeenten en experts geven aan niet te verwachten hogere baten te kunnen realiseren uit grondexploitaties: vanwege de vereisten om te bouwen voor middelhuur/-koop, sociale huur of omdat zij beperkte mogelijkheden hebben wat betreft grondpositie.

### **Uitvoeringskracht**

De opgaven in het fysiek domein vragen veel van de inzet van gemeentelijke organisaties. Zo heeft AEF<sup>9</sup> becijferd dat er per gemeente gemiddeld 14 tot 17 fte extra nodig is voor de energietransitie. Ook voor het realiseren van de woningbouwopgave is (extra) inzet van de gemeentelijke organisatie nodig. Dit alles binnen de context van een bestaande krapte in de uitvoeringskracht van het fysiek domein<sup>10</sup>. Een bezuiniging op de opgaven in het fysieke domein betekent naar verwachting van gemeenten dat voor innovatie en integraal werken geen tijd meer beschikbaar is. Wat ook (nog meer) onder druk komt te staan is het vertegenwoordigd zijn in verschillende samenwerkingsverbanden, met name voor kleinere gemeenten.

<sup>9</sup> AEF, 2020, *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 - 2030*, 22 september 2020, p. 1-129.

<sup>10</sup> BMC, 2020, *Het kraakt en het piept in het fysiek domein - Onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten in het fysieke domein*, 6 juli 2020, p. 1-50

Gerelateerd aan de grote opgaven is er in het fysieke domein al krapte in verschillende functies, waaronder planologen, vergunningverleners en diverse functies gerelateerd aan energie en klimaat. Een besparing op ambtelijke capaciteit betekent dat het fundament afbrokkelt dat nodig is om de gelden die van het Rijk ontvangen worden met betrekking tot wonen, energie en klimaat (specifieke uitkeringen, woondeals) in te zetten. De basis die nodig is om die middelen effectief in te zetten komt dan onder druk te staan. Daarnaast geven gemeenten aan dat in de begroting gereserveerde extra middelen voor ambtelijke capaciteit op de thema's wonen, duurzaamheid en klimaat zullen komen te vervallen voor zover deze niet direct gedekt kunnen worden met specifieke middelen vanuit het Rijk<sup>11</sup>. Door het ontbreken van deze extra gelden zal de gewenste versnelling niet gerealiseerd kunnen worden. Ambtelijke capaciteit vormt dan een bottleneck in de voortgang op deze onderwerpen.

Op het gebied van vergunningverlening bestaat reeds krapte op de arbeidsmarkt en veranderingen van de Omgevingswet spelen daar ook een rol. In functies gerelateerd aan energie en klimaat is het ook voor grote gemeenten moeilijk om (voldoende) mensen te vinden om invulling te geven aan de doelen en ambities. Dit probleem is nog groter voor kleinere gemeenten. Zij kunnen in financieel opzicht (en doorgroeimogelijkheden) niet concurreren met grotere gemeenten. De tarieven voor inhuur zijn voor een kleine gemeente net zo hoog als voor een grotere gemeente. Dit legt dus een relatief groter beslag op de beschikbare middelen.

#### **Voorbeeldcasus in een gemeente van 60.000 inwoners: voor energie en klimaat zijn nog SPUK-middelen beschikbaar**

Een besparing op energie en klimaat betekent voor gemeenten dat de inzet van eigen middelen wegvalt, maar dat de specifieke uitkeringen op deze onderwerpen in stand blijven. Alleen incidentele gelden voor de energietransitie betekenen dat de gemeente hiervoor geen (vast) personeel kan aannemen. Het is wel mogelijk om personeel in te huren, maar de kosten hiervan zijn hoger dan de kosten van vast personeel. De gemeente zal kiezen eigen investeringen uit te stellen of er (voorlopig) van af te zien, zoals het verduurzamen van gemeentelijke gebouwen (gemeentehuis, buurthuizen, sportfaciliteiten) en het gemeentelijk wagenpark. Hiermee komen de door de gemeente zelf gestelde klimaatdoelstellingen in gevaar.

Ook het leveren van een bijdrage aan de klimaatdoelen en de energietransitie komt onder druk te staan: hoewel er wel specifieke gelden beschikbaar zijn op deze onderwerpen, is hiervoor ook samenwerking met de rest van de gemeentelijke organisatie nodig (denk aan omgevingsplannen, vergunningen, maar ook het organiseren van participatie). Als gevolg van bezuinigingen kunnen overige organisatieonderdelen deze medewerking niet meer leveren. Er ontstaan dan op specifieke beleidsterreinen waarvoor SPUK's beschikbaar zijn 'vooruitgeschoven posten', maar het fundament in de organisatie om aan hun werk te verbinden en het te borgen ontbreekt. Ook naar buiten toe kan er spanning ontstaan in de samenleving, bijvoorbeeld dat de straat wel opgebroken wordt voor een warmtenet, maar niet voor een veiliger infrastructuur.

<sup>11</sup> Specifieke gelden zijn onder andere beschikbaar voor de invoering van de Omgevingswet, Capaciteit voor Klimaat- en Energiebeleid (CDOKE) (ca. € 1 mld. per jaar tot 2025) en de Warmtetransitie (NPLW) (binnenkort verwacht).

Er ontstaat een gefragmenteerde aanpak, omdat de tijd om integraal samen te werken in de organisatie ontbreekt en er niet voldoende middelen zijn om gebruik te maken van koppelkansen. Hierdoor worden de doelstellingen rond energie en klimaat maar beperkt gerealiseerd.

In het kort vrezende gemeenten door te bezuinigen op het fysieke domein in een neerwaartse spiraal terecht te komen door de effecten hiervan in de toekomst en (ook al op kortere termijn) op andere domeinen. Dat willen ze voorkomen, maar wanneer de middelen zo drastisch teruglopen dat ook de ruimte voor het slim benutten van koppelkansen wegvalt en het fundament van de organisatie waarop de genoemde ontwikkelingen rusten aan het wankelen wordt gebracht, is dat wel wat ze voorzien. Hoewel op de korte termijn de gevolgen niet overal direct merkbaar zouden zijn, worden deze op de lange termijn meer zichtbaar en zijn de negatieve (financiële) effecten niet alleen voor gemeenten, maar ook voor de maatschappij als geheel. Bijvoorbeeld als het gaat om de gevolgen van het niet (volgens planning) realiseren van de woningbouwopgave, de energietransitie en het klimaatakkoord, zoals hierboven aan de hand van concrete voorbeelden is toegelicht.

### **Onderhoudsniveau fysiek domein**

Buiten de scope van de vraagstelling werd in bijna alle gesprekken ook het verlagen van het onderhoudsniveau op het fysiek domein benoemd als maatregel die de gemeente waarschijnlijk zou nemen. Vaak was dit een maatregel die in het recente verleden al toegepast is, waardoor de financiële ruimte hier al gering is. Dit geeft aan dat de financiële druk op onderhoudsbudgetten hoog is, waardoor er geen financiële ruimte is voor onderhoud aan nieuwe voorzieningen.

### **2.2.3 Lonkend perspectief: als gemeenten wel voldoende middelen hebben om hun taak uit te voeren**

Wat betreft woningbouw bieden met name inbreidingsprojecten kansen voor het in stand houden van huidige voorzieningen. Door het krimpen van de omvang van huishoudens daalt het aantal mensen dat gebruikmaakt van voorzieningen. Door nieuwe woningen toe te voegen in wijken, worden voorzieningen door meer mensen gebruikt. Het creëren van een grotere massa kan ook een 'tipping point' vormen om het aanleggen van een warmtenet wel rendabel te maken of een buslijn mogelijk te maken.<sup>12</sup> Dit heeft ook weer een positief effect op de mogelijkheden van gemeenten (financieel gezien) om huidige voorzieningen zoals sporthallen, bibliotheken en wegen in stand te houden.

Daarnaast bieden woningbouwprojecten vaak meekoppelkansen: mogelijkheden om opgaven rond klimaat, energie, mobiliteit en sociale structuur een impuls te geven. Denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van laadinfrastructuur, vernieuwen van afwatering en vergroenen van de omgeving als de weg toch open gaat om kabels, leidingen of riolering voor een nieuwe of vernieuwde wijk aan te leggen.

<sup>12</sup> College van Rijksadviseurs, 2022, *Bouw in de buurt - Leidraad voor Nederland*, oktober 2022, p. 1-65.

Diezelfde meekoppelkansen bestaan ook rond energie en klimaat: de aanleg van een warmtenetwerk kan kansen bieden om het vernieuwen van het wegdek en het nemen van klimaatadaptieve maatregelen hierbij mee te nemen. Dit resulteert in minder overlast voor bewoners en minder kosten voor de gemeente. Voorwaarde hierbij is wel dat de middelen om dit te doen aanwezig zijn, zowel wat betreft investeringen als de inzet van ambtenaren om tot een meer integrale aanpak te komen.

## 2.3 Druk op het zorgstelsel

In deze paragraaf gaan we in op het complexe zorgstelsel waar gemeenten verantwoordelijk voor zijn en wat de gevolgen zijn op het moment dat daarop wordt bezuinigd. Eerst schetsen we kort waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en wat ze doen op het gebied van zorg en ondersteuning aan inwoners, en welke budgetten daarmee gemoeid zijn. Vervolgens gaan we in op de taken en diensten waarop de gemeenten zouden besparen en wat de gevolgen zijn van deze bezuinigingen. Omdat in veel gesprekken verder werd aangegeven dat hervorming – los van de bezuiniging – nodig is, sluiten we af met het perspectief dat respondenten schetsen voor de toekomst.

### 2.3.1 Wat doen gemeenten?

#### **Taken en verantwoordelijkheden**

Sinds de decentralisatie van het sociaal domein 2015 hebben gemeenten de taak om zorg en ondersteuning aan te bieden voor hun inwoners op het gebied van zorg, participatie en zelfredzaamheid, werk en jeugdhulp. Deze taken zijn vastgelegd in deze wetten: Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015), Participatiewet, Jeugdwet en Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Gemeenten bepalen grotendeels zelf hoe zij de hulp inrichten. Zij organiseren de toegang tot de ondersteuning op bepaalde terreinen, vaak in afstemming met verschillende ketenpartners. Ook kopen gemeenten, zelf of in regionaal verband, gespecialiseerde hulp in. Onder het sociaal domein vallen ook veel aanverwante taken, zoals handhaving bij leerplicht, het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, passend onderwijs, leerlingenvervoer, de reguliere en bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, armoedebeleid en (jeugd)gezondheidszorg. Met de realisatie van de decentralisatie kunnen gemeenten integraal uitvoering geven aan hulp en ondersteuning van kwetsbare inwoners en doelgroepen. De achterliggende gedachte bij de decentralisatie was dat de gemeente haar inwoners sneller en beter kan helpen bij zorg- of ondersteuningsvragen, als gevolg van haar nabijheid.

#### **Reeds bestaande druk op het zorgstelsel**

Hoewel de decentralisatie al een tijd achter ons ligt, is de druk op het zorgstelsel blijven staan: van jong tot oud. Sinds de decentralisatie is de vraag gegroeid en is eveneens de complexiteit van de zorg en ondersteuningsvraag toegenomen. Met de Hervormingsagenda Jeugd zijn eerste stappen gezet om het jeugdstelsel beheersbaarder te maken. Deze en vele andere investeringen - met name op preventief vlak - hebben tijd nodig voordat de besparingen en de effecten zichtbaar worden. Daarbij geldt dat door het ontbreken van voldoende financiële middelen, er over de gehele linie weinig investeringsruimte is. Met name op jeugdhulp kennen gemeenten de afgelopen jaren grote tekorten.



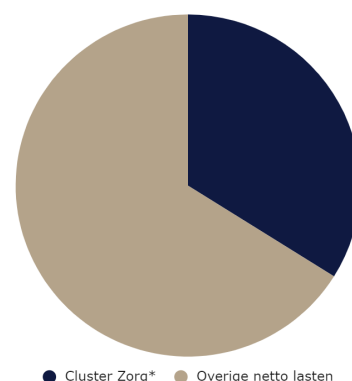
Uit een artikel van BDO (23 april 2023) blijkt dat gemeenten op Jeugdzorg in 2021 kampten met een tekort van € 1,3 miljard. De toenemende personeelstekorten en daarmee hogere kosten (door met name externe inhuur), maar ook het toegenomen aantal jongeren en de duur van de trajecten (aantal dagen) in combinatie met complexere problematiek zijn verklaringen voor de hogere netto lasten. Daarnaast spelen er verschillende culturele en demografische ontwikkelingen die de komende jaren van invloed zijn. De vergrijzing zal de komende jaren fors toenemen en datzelfde valt te verwachten als het gaat om het aantal jongeren dat jeugdhulp ontvangt. Van alle ruim 4,4 miljoen jongeren in de leeftijd tot en met 22 jaar ontving 10% jeugdhulp in 2021 (bron: CBS). Daarbij constateren veel experts dat het huidige zorgstelsel zelf in belangrijke mate bijdraagt aan dit probleem. Dit komt onder andere door de gefragmenteerde organisatie, perverse productieprikkelers en doordat het stelsel de toegang tot goede zorg steeds ongelijker maakt.

### Financiële omvang van de zorgtaken

*Tabel 3: Netto uitgaven clusters Samenkracht en Burgerparticipatie (welzijnswerk/wijkteams), maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en jeugdzorg van gemeenten naar gemeentegrootteklasse*

	Tot 20.000 inwoners		20.000 tot 50.000 inwoners		50.000 tot 100.000 inwoners		Meer dan 100.000 inwoners		Totaal	
	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.
Welzijnswerk/wijkteams	150	167	986	165	740	178	1.844	273	3.720	209
Jeugdzorg	214	238	1.698	283	1.305	314	2.164	320	5.381	300
Wmo	191	212	1.427	238	1.042	250	1.865	276	4.524	254
Geëscaleerde zorg/maatsch. opvang	3	3	66	11	293	70	1.749	259	2.112	119
<b>Totaal</b>	<b>558</b>	<b>620</b>	<b>4.177</b>	<b>697</b>	<b>3.380</b>	<b>812</b>	<b>7.622</b>	<b>1.128</b>	<b>15.737</b>	<b>882</b>

De netto uitgaven voor de clusters Samenkracht en Burgerparticipatie (welzijnswerk/wijkteams), maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en jeugdzorg bedragen bijna € 16 miljard. Omgerekend per inwoner stijgen de kosten naarmate het inwonertal stijgt. Daarnaast maken de centrumgemeenten extra kosten vanwege hun taken in het kader van beschermd wonen. Deze gemeenten worden hiervoor gecompenseerd via de algemene uitkering. Inmiddels geldt voor veel gemeenten dat een groot deel – zo niet het grootste deel van de begroting – naar het sociaal domein gaat en alles wat daaronder valt, zoals weergegeven in de afgebeelde taartdiagram. Hierin worden de netto lasten van de in de tabel genoemde clusters afgezet tegen de totale netto lasten.



In tabel 1 is de vrije beleidsruimte berekend op € 3,5 miljard. Een teruggang van € 1,5 miljard (50% van € 3 miljard<sup>13</sup>) betekent dat bijna de helft van de (toch al beperkte) vrije beleidsruimte wegvalt. Deze wordt nog verder beperkt door de maatschappelijke normen waar gemeenten aan moeten voldoen, waardoor de werkelijke vrije beleidsruimte kleiner is.

### 2.3.2 Wat zijn de gevolgen van het tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds vanaf 2026?

#### **De taakstelling landt bij de preventieve kant**

Gemeenten hebben een wettelijke zorgplicht, dus een vraag om zorg of ondersteuning kunnen ze in de basis niet weigeren. Als er € 3 miljard moet worden bezuinigd, stappen gemeenten al snel over op het louter uitvoeren van de wettelijke taken. Als het gaat om knoppen waaraan gedraaid kan worden binnen de wettelijke taken, dan kan gedacht worden aan de snelheid waarmee mensen geholpen worden, de formatie op inkomensondersteuning en de administratie.

Echter, dit alles tezamen komt niet in de buurt van het bedrag dat straks bezuinigd dient te worden. Dit betekent dat er op andere zaken bezuinigd gaat worden. Ten eerste zijn dat investeringen – denk aan onderwijshuisvesting, aan zorginnovaties maar ook aan preventie-initiatieven. Ten tweede zullen gemeenten druk uit gaan oefenen waar zij druk uit kunnen oefenen: richting zorgaanbieders en de eigen organisaties. Dit zullen inwoners merken aan langere wachtlijsten, omdat met het drukken op de prijzen het risico bestaat dat zorgaanbieders geen contract meer (met een bepaalde gemeente) willen afsluiten, of omvallen omdat ze in financiële nood komen. Dit leidt tot minder aanbod en dus meer wachtlijsten. Er zijn gemeenten die een budgetplafond hebben ingesteld om invloed te hebben op de omvang van de kosten: dan stopt de zorg, terwijl de opgave blijft. De zorginstroom zal daarmee even groot, zo niet groter worden en de mogelijkheden om dit laagdrempelig op te vangen in de wijk zullen minder zijn. Veel problemen zullen als gevolg van langere wachtlijsten verergeren, waardoor zwaardere zorg – waaraan hogere kosten verbonden zijn – nodig is. Druk op de eigen organisatie uit zich eveneens in wachtlijsten, maar dan al aan de voorkant van het proces bij het in behandeling nemen van een vraag.

Bezuinigingen op de zorg betekent dus al heel snel bezuinigen op de preventieve kant, bij gebrek aan andere (effectieve) mogelijkheden. Daarmee breken gemeenten de facto met de hervormingsagenda waar het Rijk juist op heeft ingezet. Ook de doelstellingen van IZA en GALA komen met een verschraving van preventieactiviteiten onder druk te staan. Beide akkoorden passen in een beweging van 'zorg naar gezondheid', waarbij preventie een belangrijke rol speelt. Uiteindelijk blijven de problemen ook bestaan, het is de facto het vooruitschuiven van de rekening, dan wel het verplaatsen van de rekening naar andere domeinen. Het gaat bijvoorbeeld ook indirect om sociale veiligheid. Wanneer (hang)jongeren geen toegang meer hebben tot voorliggende voorzieningen, er minder jeugdhulp wordt aangeboden en het jongerenwerk verdwijnt, zal de overlast in de wijk toenemen en zal de jeugdcriminaliteit stijgen.

---

<sup>13</sup> Op basis van de door gemeenten aangegeven verdeling zoals weergegeven in paragraaf 2.1: 40% fysiek domein; 50% zorgdomein en 10% veiligheidsdomein.

Ook zal bepaalde ondersteuning opdrogen of niet meer op niveau uitgevoerd kunnen worden. Een goed voorbeeld daarvan is sociaal werk waarvoor de financiering op veel punten al minimaal is. Als hiervoor minder middelen beschikbaar komen, betekent dit dat dingen niet meer gedaan gaan worden; geen jongerenwerk meer op straat, sluiting van wijkcentra, minder voorzieningen voor ouderen, enzovoorts. Het afbouwen van voorzieningen kan snel en op de korte termijn geld besparen, maar het opbouwen van sociale voorzieningen en netwerken kost vaak jaren. De gemeente kan heel snel een locatie of voorziening sluiten, maar op termijn ontstaan schadelijke effecten, zoals meer (hang)jongeren op straat, ouderen die vereenzamen, enzovoorts.

### **Bezuinigen op de toegang zorgt voor minder ogen en oren in de wijk**

Het is voor gemeenten verplicht om een toegang tot zorg en ondersteuning in te richten. In veel gemeenten is dit vertaald naar wijkteams of andersoortige (laagdrempelige) teams waarin vaak meerdere partijen samenwerken, vanuit het idee dat een brede en integrale intake tot de beste oplossing leidt. Ook vormen de wijkteams in veel gemeenten de ogen en oren in de wijk, dorp of stad. Het organiseren van een toegang is een verplichting, maar het inrichten van wijkteams niet. In gesprekken is aangegeven dat hierop bezuinigd kan worden. Dit zou dan wel betekenen dat de toegang niet veel meer wordt dan een indicatiebureau. De voelsprietten in de samenleving zouden dan worden afgeknipt. Ook wordt de drempel tot het aanvragen van ondersteuning groter, omdat mensen dan weer naar het gemeentehuis moeten voor een aanvraag in plaats van een gesprek met een wijkteammedewerker thuis of in de buurt. Deze verhoogde drempel zorgt naar verwachting voor een toename van het beroep op duurdere en langdurige zorg, in plaats van (vroegtijdige) opvang in het voorveld. Met een dergelijke besparing vindt een terugtrekking uit de samenleving plaats, die niet past bij de beweging van 'zorg naar gezondheid' (IZA en GALA).

Bezuinigingen gaan daarmee in zekere zin ook over (de meest kwetsbare) doelgroepen. Te denken valt aan statushouders en jongeren met een migratieachtergrond of alleenstaande ouderen. Dit zijn de inwoners die vaak nog niet in de zorgketen zitten, maar die daar idealiter wel in komen om te voorkomen dat er zwaardere hulp later nodig is. Door het terugtrekken van gemeenten in de wijken en dorpen is er een grote kans dat bepaalde doelgroepen zich vervreemden van de overheid.

### **Het sociale netwerk kent een maximale spanning**

Er is een periode van verschraving geweest, maar met een nieuwe ronde van bezuinigingen komen gemeenten nu aan in een situatie waarin voorzieningen gesloten moeten worden. Er ontstaat hierdoor een domino-effect in de samenleving. De mensen die nu gebruikmaken van bepaalde laagdrempelige voorzieningen zoals buurthuizen, inloopsprekuren van wijkteams of welzijnswerk of financieel café, kunnen vaak nergens anders naartoe. De effecten van het sluiten en afbouwen van voorzieningen kan in de ene gemeente makkelijker worden opgevangen binnen de sociale cohesie dan in de andere, maar ook daar zit een grens aan. Het beroep dat de overheid doet op de samenleving kan ook te groot worden en de leefbaarheid van bepaalde wijken en dorpen aantasten. Mensen zijn bereid om afstanden te overbruggen en elkaar in de wijk te helpen, maar dat kunnen ze niet elke week doen. Er moeten ook (professionele) voorzieningen nabij zijn. Als dat onder het minimum zakt, ontstaat er onevenredige druk op het lokale (informele) netwerk.

Het wordt dan ook minder aantrekkelijk voor mensen om zich in de bepaalde gemeente te vestigen, terwijl in die gemeenten juist de mensen nodig zijn om alles draaiende te houden.

### 2.3.3 Lonkend perspectief: als gemeenten wel voldoende middelen hebben om hun taak uit te voeren

#### **De reikwijdte van het stelsel is niet begrensd**

Voor dit onderzoek is in verschillende gesprekken aangegeven dat wanneer bezuinigd moet worden in het sociaal domein, dat het eerst duidelijk moet zijn wat de nullijn is. Met andere woorden, wat is echt nodig om aan te bieden qua zorg en ondersteuning en wat niet. Op dit moment is de reikwijdte van het stelsel niet duidelijk, wat in de hand wordt gewerkt door het open-einde-karakter van veel regelingen. Het stelsel is op meerdere aspecten dus niet begrensd. Wanneer er bezuinigd of hervormd moet worden, is het ook noodzakelijk dat gemeenten keuzes en invloed krijgen.

#### **Het ontbreekt aan een gezamenlijke langetermijnvisie**

Daarbij ontbreekt het aan een langetermijnvisie, met andere woorden: wat voor samenleving willen we zijn als het gaat om het zorgstelsel? Dat gesprek wordt volgens velen te weinig gevoerd. De benadering van problemen is vaak vanuit financiën ingestoken. De stijging van de zorgkosten binnen WLZ is op dit vlak als voorbeeld aangedragen. De reflex van het Rijk is een oplossing zoeken om de kosten te beteugelen (door een hogere tariefstelling en een greep uit het Gemeentefonds), in plaats van de oorzaak aan te pakken en na te denken over een visie op het thema.

Op macro-economisch gebied zijn de ontwikkelingen in de samenleving gedeelde opgaven – er is vergrijzing op nationaal niveau en ook de toename aan specialistische jeugdhulp is een nationale trend. Toch worden de verschillen tussen gemeenten steeds groter en de discussie daarover ook. Bijvoorbeeld dat er meer en/of betere voorzieningen in de ene gemeente zijn dan in de andere gemeente. Vaak is dit het gevolg van financieel ingegeven keuzes op verschillende vlakken.

#### **(Financiële) urgentie als vliegwiel voor hervorming**

Roepen dat er bezuinigd gaat worden maakt dat mensen vanuit kramp gaan denken. Daarmee kom je terecht bij keuzes en gevolgen zoals deze in paragraaf 2.3.2 geschetst zijn. De urgentie die nu ontstaat, zou echter ook aangegrepen kunnen worden om tot een omschakeling te komen in het stelsel, maar ook in de beleving van burgers. Uit verschillende gesprekken is naar voren gekomen dat er niet alleen behoefte is aan meer geld om nog meer zorg te verlenen aan burgers. Meer geld maakt het stelsel en de zorg niet beter, en het zorgt er ook niet voor dat de kansengelijkheid afneemt.

Er is vooral behoefte aan tijd om open het gesprek aan te gaan in plaats van de druk vanuit bezuiniging op te leggen. Daarbij is aangegeven dat 'het moet opgelost zijn' een duidelijk andere insteek is dan 'het moet opgelost worden'. Bij die laatste insteek zouden veel respondenten zien dat er samen met inwoners wordt nagedacht om het stelsel betaalbaar te houden door meer open het gesprek aan te gaan over eigen verantwoordelijkheid.

Zeker op het gebied van jeugdzorg gaan er geluiden op, om bij ouders meer in te spelen op het eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor de zorg en het welzijn van inwoners.

In het kader van hervormingsmogelijkheden is ook het proefschrift<sup>14</sup> over waarom het overheidsbeleid ten aanzien van passend onderwijs en jeugdzorg in Nederland al zeker veertig jaar de belangrijkste doelen niet bereikt, interessant. Dit onderzoek legt patronen bloot die maken dat het hervormingsbeleid oude problemen reproduceert, nieuwe problemen creëert en de uitvoering daarmee complexer en veelal duurder maakt. Geconcludeerd wordt dat beleid werkt als een boemerang: hervormingen worden primair ingegeven door de onbedoelde gevolgen van de daaraan voorafgaande hervorming.

## 2.4 Veiligheid op straat en het milieu

### 2.4.1 Wat doen gemeenten?

#### **Boa's**

Gemeenten voeren taken uit in de handhaving van de openbare veiligheid en lokale regelgeving. Dit gebeurt onder andere door de inzet van boa's (buitengewoon opsporingsambtenaren). Vanuit hun rol in handhaving en toezicht werken zij vaak ook samen met de politie. Boa's krijgen steeds meer een eigenstandige rol in de aanpak van lokale leefbaarheid- en veiligheidsvraagstukken. Vaak vormen zij voor inwoners het eerste aanspreekpunt en weten zij wat er in de wijken speelt. Boa's handhaven bijvoorbeeld bij verkeersovertredingen, afval op straat en hinderlijk gedrag van (hang)jongeren.

#### **Veiligheidsregio en Omgevingsdienst**

De Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst zijn voor gemeenten gemeenschappelijke regelingen waaraan zij verplicht moeten deelnemen en waar zij een wettelijk takenpakket moeten beleggen. Gemeenten kiezen er soms voor om meer taken bij deze gemeenschappelijke regelingen te beleggen. Veiligheidsregio's zorgen voor een integrale en gecoördineerde aanpak van rampenbestrijding, crisisbeheersing en publieke gezondheid. Sinds 1 januari 2013 zijn met de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) Omgevingsdiensten als Gemeenschappelijke Regeling verplicht. Doel van Omgevingsdiensten is het waarborgen van een gezonde en veilige leefomgeving in overeenstemming met de geldende milieu- en ruimtelijke wet- en regelgeving.

#### **Ondermijning**

Ondermijning verwijst naar situaties waarbij criminele activiteiten diep doordringen in de legale samenleving, waardoor de integriteit en het functioneren van de samenleving worden aangetast. Ondermijning 'raakt' veel gemeentelijke beleidsvelden. Waaronder in de preventieve sfeer van het voorkomen van ondermijning via het sociaal domein wanneer het gaat om de aanpak van schulden of het reageren op jeugdcriminaliteit. Ook hebben criminelen de gemeente nodig, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het verlenen van vergunningen (zoals horeca- of bouwvergunningen).

---

<sup>14</sup> Stellaard, S.D., 2023, Boemerangbeleid - Over aanhoudende tragiek in het passend onderwijs en jeugdzorgbeleid, februari 2023, p. 1-225

Tot slot heeft de gemeente via haar ambtelijk apparaat, bijvoorbeeld boa's en jongerenwerkers, 'voelsprietten in de samenleving'. Vanuit hun nabijheid bij de samenleving zijn zij in positie om ondermijning te signaleren.

### Digitale veiligheid

Gemeenten moeten voldoen aan de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Dit is het basisnormenkader voor informatiebeveiliging binnen alle overheidslagen. De BIO wordt toegepast op basis van verplichtende zelfregulering. Er is vooralsnog geen wettelijke verankering voor de BIO.

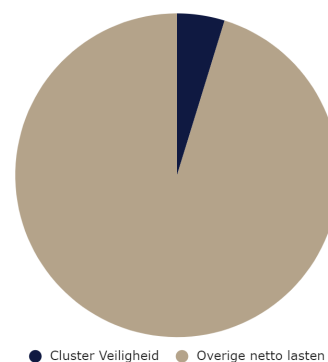
### Uitgaven van gemeenten

Tabel 4: Uitgaven cluster Veiligheid naar gemeentegrootteklasse

	Tot 20.000 inwoners		20.000 tot 50.000 inwoners		50.000 tot 100.000 inwoners		Meer dan 100.000 inwoners		Totaal	
	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.	x € 1 mln.	Per inw.
Crisisbeheersing/ brandweer	68	76	415	69	299	72	565	84	1.349	76
Openbare orde en veiligheid	27	30	175	29	152	37	503	74	857	48
<b>Totaal</b>	<b>95</b>	<b>106</b>	<b>590</b>	<b>98</b>	<b>451</b>	<b>109</b>	<b>1.068</b>	<b>158</b>	<b>2.206</b>	<b>124</b>

De totale netto uitgaven voor brandweezorg en openbare orde en veiligheid bedragen € 2,2 miljard. Omgerekend per inwoner liggen de uitgaven in de grote steden hoger dan in de kleinere gemeenten.

De hiernaast afgebeelde taartdiagram geeft de verhouding weer tussen de totale netto lasten op het in de tabel weergegeven cluster Veiligheid en de overige netto lasten van gemeenten. In tabel 1 is de vrije beleidsruimte berekend op € 0,7 miljard. Een teruggang van € 0,2 miljard (10% van € 3 miljard<sup>15</sup>) betekent een substantiële bezuiniging op dit beleidsdomein.



#### 2.4.2 Wat zijn de gevolgen van het tekort van € 3 miljard op het Gemeentefonds vanaf 2026?

Van de drie genoemde domeinen is het veiligheidsdomein financieel gezien het kleinst. Hier is dan ook maar een klein deel van de € 3 miljard te vinden. Gemeenten benoemden daarnaast ook dat hun individuele invloed op de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst beperkt is, omdat zij hier één van de deelnemers in een Gemeenschappelijke Regeling zijn. Hier gaat veel geld vanuit het veiligheidsdomein naar toe.

<sup>15</sup> Op basis van de door gemeenten aangegeven verdeling zoals weergegeven in paragraaf 2.1: 40% fysiek domein; 50% zorgdomein en 10% veiligheidsdomein.

We benoemen deze daarom hieronder als apart onderwerp. De mogelijkheden op het veiligheidsdomein die door gemeenten genoemd worden zijn in te delen in vier onderwerpen:

- inzet boa's;
- Veiligheidsregio en Omgevingsdienst;
- ondermijning en aanpak criminaliteit;
- digitale veiligheid.

### **Inzet boa's**

Hoewel het inzetten van minder boa's door alle gemeenten genoemd wordt, is het financiële effect ervan voor kleinere gemeenten beperkt. Vaak gaat het dan in de huidige situatie om één of een paar (fte). Een forse besparing daarop resulteert in geen inzet van boa's. Het inzetten van geen of minder boa's heeft impact op het veiligheidsgevoel. Het negatief beïnvloeden daarvan raakt aan het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid. Dat heeft effect op lokale overheden, maar straalt ook af op het Rijk.

Gemeenten hebben met onder andere de inzet van meer boa's in de afgelopen jaren de taken in de wijk opgepakt waar de politie die liet liggen. De gemeente raakt met het inzetten van minder boa's ook een deel van haar voelsprietten in de samenleving kwijt, die juist in de afgelopen jaren een ontwikkeling hebben doorgemaakt. Het verlies van voelsprietten is ook al een effect van het niet meer inzetten van bijvoorbeeld jeugdwerkers en sportcoaches (zie paragraaf 2.3.2).

Kort samengevat heeft het minder inzetten van boa's effecten op het 'schoon, heel en veilig' van de buurten en dorpen. Zo leidt een grotere afwezigheid van toezicht en handhaving naar verwachting tot verrommeling van de openbare ruimte, wat uitnodigt tot gedrag dat hier verder aan bijdraagt. Denk aan het achterlaten van zwerfafval en het veroorzaken van (geluids)overlast. Ook leidt dit tot een aantrekkelijker 'klimaat' voor (drugs)criminelen. Dit probleem doet zich niet alleen of vooral (meer) voor in Noord-Brabant, maar wordt vanuit veel regio's benoemd. Ook jeugdcriminaliteit krijgt met minder toezicht meer 'kansen', met als gevolg een toename van deze problematiek met negatieve gevolgen voor zowel de jongeren als de samenleving.

#### **Voorbeeldcasus: in een 100.000+ gemeente wordt de inzet van boa's gehalveerd**

Naast bovengenoemde effecten is de inzet van boa's in grotere gemeenten ook verbonden aan inzet bij evenementen en demonstraties. Omdat demonstreren een grondrecht is, kan om de veiligheid te waarborgen de inzet hierop niet veel beïnvloed worden. De gemeente kan wel keuzes maken in de evenementen die een vergunning krijgen en kan voorwaarden stellen aan het waarborgen van de veiligheid. Hiermee wordt deze taak (voor een deel) overgelaten aan de markt. Marktpartijen hebben echter niet dezelfde bevoegdheden als boa's. Het gat dat valt zou ook gevuld kunnen worden door de politie, maar daar ontbreekt de capaciteit om dit te doen (in de afgelopen jaren heeft juist een verschuiving plaatsgevonden van de politie naar de gemeente). De meest veilige optie lijkt daarmee het afgeven van minder vergunningen: dat betekent bijvoorbeeld minder festivals, minder voetbalwedstrijden met publiek en minder sportevenementen, zoals hardloophwedstrijden.

## Veiligheidsregio en Omgevingsdienst

Veel gemeenten geven aan dat wanneer zij een forse bezuiniging op hun begroting moeten realiseren, ze deze ook voor een deel door zullen moeten en willen schuiven naar de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst. Hierover moeten de verschillende deelnemers binnen deze gemeenschappelijke regelingen het echter wel eens worden. Een individuele gemeente kan geen omvangrijke taakstelling opleggen. Veel gemeenten geven aan dat dit in het verleden vaak een moeizaam proces is geweest, omdat een ingrijpende taakstelling vraagt om het maken van keuzes op taakniveau. Dan gaat het bijvoorbeeld over het verminderen van het aantal controles (Omgevingsdienst) of het anders invullen van de duiktaak (bijvoorbeeld via samenwerking met een andere Veiligheidsregio of marktpartij). Het eens worden over ingrijpende keuzes met meerdere deelnemers blijkt lastig. Daarbij is het beeld van beide gemeenschappelijke regelingen dat ze weinig vet op de botten hebben in de vorm van reserves, en dat er in de budgetten die ze ontvangen van deelnemers voor de taken die ze voor gemeenten moeten uitvoeren niet veel ruimte zit. Het verminderen van taken van de Omgevingsdienst sluit niet aan bij het advies van de commissie Van Aertsen<sup>16</sup>, om te zorgen dat omgevingsdiensten effectiever en slagvaardiger op kunnen treden.

## Ondermijning en aanpak criminaliteit

Gemeenten geven aan dat hun inzet op ondermijning de afgelopen jaren is toegenomen. Op dit gebied ligt strikt genomen geen wettelijke taak van de gemeente. Het Rijk heeft wel aangegeven hier een taak voor gemeenten te zien, door in de 'haarvaten' van de samenleving te zitten. Bijvoorbeeld via het inzetten van gebiedsregisseurs om jeugdcriminaliteit te voorkomen of te verminderen. De middelen vanuit het Rijk rond 'preventie met gezag' bouwen voort op een basis die gemeenten verondersteld worden te hebben, bijvoorbeeld ten aanzien van jeugd- en jongerenwerk. Wanneer die basis verder onder druk komt te staan, is het niet mogelijk om aanvullende middelen vanuit het Rijk effectief in te zetten. Zo zijn burgemeesters gevraagd om met behulp van bestuursrechtelijke maatregelen het strafrecht te helpen door bijvoorbeeld panden te sluiten. Daar zouden ze mee kunnen stoppen, dat scheelt inzet van de organisatie, onder andere van juristen. Gevolg is echter wel dat een deel van de criminaliteit niet meer aangepakt wordt, omdat deze maatregel genomen is om een gat te vullen die het strafrecht liet vallen.

### **Voorbeeldcasus: een gemeente met <50.000 inwoners en een groot landelijk gebied**

De gemeente heeft een beperkt aantal boa's. Zeker wanneer dit aantal afgezet wordt tegen de oppervlakte die zij moeten bestrijken, is dit gering van omvang. Een besparing op de inzet van boa's betekent dat er in het buitengebied meer ongezien kan gebeuren: een boerderij die leeg komt te staan kan arbeidsmigranten huisvesten of een drugslab worden. Ook is het niet mogelijk om een jongerenwerker in te zetten op overlastgevende groepen jongeren, waar door middel van snelle en tijdige inzet erger (zowel voor samenleving als voor betrokken jongeren) voorkomen kan worden. Zo kunnen verschillende besparingen op het veiligheidsdomein bijdragen aan een groei van (ondermijnende) criminaliteit.

<sup>16</sup> Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021, *Om de leefomgeving - Omgevingsdiensten als gansmaker voor het bestuur*, 4 maart 2021, p. 1-60.



## Digitale veiligheid

De inzet op digitale veiligheid is een taak die pas zichtbaar wordt als deze niet goed uitgevoerd is en wanneer de negatieve gevolgen daarvan zichtbaar worden. De eisen aan gemeenten op het gebied van het beschermen van (persoons)gegevens worden groter, om hackers voor te blijven is investeren in digitale veiligheid noodzakelijk. Door de onzichtbaarheid van deze taak is het echter wel een taak waarvan gemeenten aangeven dat daarop beknipt zou kunnen worden. De gevolgen daarvan worden immers niet direct zichtbaar. Dit kan echter wel zeer grote gevolgen hebben, die naast een effect op de gegevens en systemen van de gemeente een nadelig effect kunnen hebben op burgers (denk aan misbruik van gegevens) en het vertrouwen in de overheid zou schaden. In een evaluatierapport van Berenschot<sup>17</sup> wordt aangegeven dat de BIO lang niet altijd als een verplicht normenkader gezien wordt. Het Rijk heeft aangegeven<sup>18</sup> te streven naar een wettelijke basis voor de BIO, om de vrijblijvendheid in te perken.

### 2.4.3 Lonkend perspectief: als gemeenten wel voldoende middelen hebben om hun taak uit te voeren

Met betrekking tot de inzet van boa's zijn er kansen om tot slimmere inzet te komen door meer regionaal samen te werken. Dit geldt zowel voor de werving en het efficiënt inzetten van personeel als voor de te hanteren werkwijze in de samenwerking met bijvoorbeeld de politie. Regionale samenwerking kan ook bijdragen aan het versterken van de aanpak van ondermijning, door samen te leren van wat werkt. Hiervan zijn in het land voorbeelden te vinden. Door hun nabijheid zijn gemeenten via (bijvoorbeeld) wijkaanpak goed in staat om het verschil te maken in de aanpak van ondermijning en criminaliteit. Voldoende middelen om de basis die daarvoor nodig is op orde te blijven houden is daarbij wel randvoorwaardelijk.

Het versterken van Omgevingsdiensten is volgens het rapport van de Commissie van Aertsen het aangrijpingspunt voor het voorzien in hoogwaardige zorg voor onze (leef)omgeving en daarmee het voorkomen van schade aan de leefomgeving, economische schade en bestuurlijke schade<sup>19</sup>. Dat vraagt ook om de bijbehorende financiering om te zorgen dat omgevingsdiensten hun taken op het gewenste niveau kunnen uitvoeren. Het bundelen van de krachten in een Omgevingsdienst op dit taakgebied past daarnaast bij de toegenomen complexiteit van de regelgeving, bijvoorbeeld rond stikstof en natuurbescherming. Er liggen nog kansen om de invulling van de opdrachtgeversrol vanuit gemeenten door te ontwikkelen, en daarmee de werking van de Omgevingsdiensten verder te versterken.

In een essay, geschreven op verzoek van de VNG<sup>20</sup>, worden ontwikkelingen en trends beschreven die de komende jaren voor het lokale veiligheidsbeleid van belang zullen zijn. Hoewel empirisch onderbouwd, is hierin ook een interpretatie en duiding gegeven aan empirische gegevens. In dit essay worden diverse ontwikkelingen benoemd waarin lokale overheden een belangrijke en vaak ook grotere rol zullen gaan spelen, waaronder ook onderwerpen die in de voorgaande paragraaf aan bod zijn gekomen, zoals ondermijning, digitale veiligheid en de rol van boa's.

---

<sup>17</sup> Berenschot, 2022, *Evaluatie Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)*, 17 november 2022, p. 1-33.

<sup>18</sup> Kamerstuk 26643, nr. 917.

<sup>19</sup> Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021, *Om de leefomgeving - Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, 4 maart 2021, p. 1-60.

<sup>20</sup> Tops. P, *Lokaal Veiligheidsbeleid in 2023 - Normaliseren, versnellen en alert blijven*, maart 2023, p. 1-39.

## H3 | Effecten op opgaven en doelen van het Rijk

In het vorige hoofdstuk hebben we de gevolgen van besparingen in de drie domeinen uitgewerkt. In dit hoofdstuk maken we een expliciete verbinding met de opgaven en doelstellingen van het Rijk. Hierbij geven we aan welk effect de besparingen binnen gemeenten naar verwachting hebben op het aandeel dat zij leveren in de opgaven van het Rijk.

Opgave	Rol gemeenten	Effect tekort € 3 miljard
Woningbouwopgave	<p>Gemeenten hebben een belangrijke rol in de keten van woningbouw, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- opstellen bestemmingsplannen/ omgevingsplannen (realiseren transitie Omgevingswet);</li> <li>- verlenen van vergunningen, inclusief toezicht en handhaving;</li> <li>- stimuleren van woningbouw, bijvoorbeeld via bijdragen (onrendabele top);</li> <li>- realiseren van passende infrastructuur en voorzieningen;</li> <li>- organiseren participatie bij omgevingsplan/woonvisie.</li> </ul>	<p><b>Forse vertraging</b> bij de realisatie van 900.000 woningen: gemeente vormt bottleneck (planvorming, financiering en vergunningverlening).</p> <p><b>Grotere kans op fouten</b> bij planvorming en vergunningverlening, met meer kans op juridische procedures (kostbaar en tijdrovend).</p> <p><i>Inschatting moment van optreden: middellange en lange termijn, oplopend voor toekomstige projecten.</i></p>
Klimaatakkoord	<p>Bijdragen aan doelen in de sectoren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gebouwde omgeving;</li> <li>- mobiliteit;</li> <li>- landbouw &amp; landgebruik</li> <li>- elektriciteit.</li> </ul> <p>Zie voor nadere uitwerking de <a href="#">Routekaart klimaat en energie voor gemeenten   VNG</a>.</p> <p>Ook hebben gemeenten een rol in het bijdragen aan de doelstellingen rond klimaatadaptatie (o.a. aanpassen gebouwde omgeving, vergroening, biodiversiteit).</p>	<p><b>Vertraging</b>, deels op eigen ambities van gemeenten maar ook bijdragen aan doelen. Gemis van koppelkansen woningbouwopgave en energietransitie. Door incidentele financiering staat het fundament binnen de gemeente onder druk. <b>Doelstellingen akkoord worden niet (tijdig) gerealiseerd.</b></p> <p><i>Inschatting moment van optreden: middellange en lange termijn, oplopend voor toekomstige projecten, mede door missen koppelkansen. Beperkt door middelen voor capaciteit en huidige hogere ambities van gemeenten.</i></p>
Energietransitie	<p>Via RES gezamenlijk plannen ontwikkelen voor het opwekken van duurzame energie en het verminderen van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Stimuleren en faciliteren van lokale energietransitie (o.a. via subsidies, stimuleringsprogramma's, planvorming, vergunningverlening).</p>	<p><b>Vertraging:</b> gebrek aan lokale inzet en beleid om plannen RES te ondersteunen en tot uitvoer te brengen (fundament valt weg). <b>Doelstellingen worden niet (tijdig) gerealiseerd.</b></p> <p><i>Inschatting: middellange en lange termijn, vertraging al in planvormingsfase.</i></p>

Mobiliteitstransitie	Investeren in de ontwikkeling van de juiste infrastructuur om duurzame mobiliteit te ondersteunen (o.a. laadpalen, aanleg van (snel)fietsroutes en toegankelijkheid openbaar vervoer). Organiseren van participatie en samenwerking.	<b>Vertraging</b> van ontwikkeling lokale infrastructuur. <b>Doelstellingen worden niet (tijdig) gerealiseerd.</b>  <i>Inschatting moment van optreden: middellange en lange termijn, vertraging al in planvormingsfase.</i>
Zorgdomein	Zorg en ondersteuning aan te bieden voor hun inwoners, op het gebied van zorg, participatie en zelfredzaamheid, werk en jeugdhulp. Bieden van toegang tot ondersteuning, (regionaal) inkopen van zorg, financieren van zorgvraag. Met partners realiseren van Hervormingsagenda Jeugd.	Besparen op preventie past niet bij Hervormingsagenda Jeugd en akkoorden IZA en GALA: <b>inhoudelijke en financiële doelstellingen zullen niet gerealiseerd worden.</b> Kramp van bezuiniging zet rem op innovatie.
Aanpak (ondermijnende) criminaliteit	Inzet van ambtelijke capaciteit (boa's, gebiedsregisseurs, jongerenwerkers) in de 'haarvaten' van de samenleving. Toezicht en handhaving. Preventie, bijvoorbeeld bij schuldenproblematiek. Bestuursrechtelijke maatregelen burgemeesters om strafrecht te ontlasten (ambtelijke capaciteit).	(Ondermijnende) criminaliteit wordt minder (snel) gesignaleerd: door afname van pakkans loont criminaliteit meer. <b>Toename van (drugs)criminaliteit en jeugdcriminaliteit.</b> Strafrechtketen stukt als inzet gemeenten wegvalt, hierdoor <b>daalt het veiligheidsgevoel.</b>

# Bijlage 1 | Gesprekkenlijst

Voor dit onderzoek is naast het in kaart brengen van een aantal cijfers, vooral kwalitatief een inventarisatie gemaakt door middel van een groot aantal gesprekken. Hieronder volgt de opsomming van alle gesproken organisaties en rollen.

Organisatie	Rollen
<b>Gemeenten</b>	
Zoetermeer	Ambtelijk
Enschede	Ambtelijk
Amersfoort	Ambtelijk
Zaanstad	Ambtelijk
Groningen	Ambtelijk
Oisterwijk	Ambtelijk
Amsterdam	Ambtelijk
Rotterdam	Ambtelijk
Beesel	Ambtelijk
Nederweert	Ambtelijk
Leidschendam-Voorburg	Ambtelijk
Oosterhout	Ambtelijk
Waadhoeke	Ambtelijk
Voorzitter G4	Bestuurlijk
Vertegenwoordiging P10	Bestuurlijk
Voorzitter en vertegenwoordiging commissie Veiligheid en bestuurszaken	Bestuurlijk
Voorzitter commissie onderwijs en zorg	Bestuurlijk

<b>BMC-expertgroepen</b>	
BMC Wonen	BMC-experts
BMC Energie en klimaat	BMC-experts
BMC Zorg	BMC-experts
BMC Sociaal Domein	BMC-experts
BMC Veiligheid	BMC-experts
<b>VNG en stakeholder</b>	
VNG Directie	Directie
VNG Fysiek	Beleid
VNG Fysiek Omgevingswet	Beleid
VNG Zorg	Beleid
VNG Veiligheid	Beleid
VNG team Samenleving	Beleid
Sociaal Werk Nederland	Directie

## BMC

Databankweg 26D  
3821 AL Amersfoort

Postbus 490  
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00  
info@bmc.nl  
[www.bmc.nl](http://www.bmc.nl)

KvK BMC Advies 32078667  
IBAN NL91 ABNA 0504035754  
BTW NL80.86.63.598 B.01

# Colofon

BMC

9 augustus 2023

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs : drs. G.W. (Erwin) Ormel  
T.E. (Tamar) Kinkel MSc  
T. (Tom) Plat MA

Projectnummer : PO036526

Kijk voor meer info op onze website: [bmc.nl](http://bmc.nl)