

E-alert

Begrotingsscan grote gemeenten 2011

De verantwoordelijkheid voor het onderzoek ligt bij het Nicis Institute. Het onderzoek is uitgevoerd door Zosja Berdowski van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO). Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Nicis Institute. Nicis Institute aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

Samenvatting

1	Bezuinigingen 2011-2014	8
1.1	Inleiding	8
1.2	De omvang van de bezuinigingen	8
1.3	Terreinen waarop bezuinigd wordt	11
1.4	Inkomstenverruiming	17
1.5	Verruiming van de uitgaven	18
1.6	Vermogenspositie	20

Samenvatting

In het voorjaar van 2010 hebben de nieuw geïnstalleerde besturen van grote gemeenten hun ambities voor de komende vier jaar vastgesteld in een hun collegeakkoorden. Nicis Institute heeft in mei 2010 op basis van een analyse van de collegeakkoorden een samenvattende analyse gemaakt van de keuzen die de nieuw aangetreden gemeentebesturen hebben afgesproken. In veel collegeakkoorden bleken al voorgenomen bezuinigingen of verhogingen van belastingen of retributies te zijn afgesproken. Nu de begrotingen 2011 zijn vastgesteld kan worden gezien of de grote gemeenten de voorgenomen bezuinigingen al op de rails hebben gezet en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. In deze e-alert bezien we de stand van zaken rond de bezuinigingen op de volgende kenmerken:

- de omvang van de voorgenomen bezuinigingen
- inkomstenverruiming via belastingen of retributies
- beleidsterreinen waarop bezuinigd gaat worden
- beleidsterreinen die worden ontzien
- accentverschillen tussen gemeenten

Wat betreft de omvang van de voorgenomen bezuinigingen kan de bij de opstelling van de collegeakkoorden geraamde bezuinigingsopgave als een eerste stap worden gezien. In de begroting 2011 van de grote steden is de gezamenlijke bezuinigingsomvang gekwantificeerd op € 1,1 miljard. De gemeenten begroten gezamenlijk € 27,2 miljard aan uitgaven in 2010 en € 26,1 miljard aan uitgaven in 2014. De gemeenten Enschede, Haarlem en Eindhoven hebben een lagere bezuinigingstarget dan gemiddeld. De gemeenten Sittard-Geleen, Breda, Schiedam, Groningen, Den Haag, Haarlemmermeer, Amersfoort, Zaanstad en Leiden hebben de hoogste bezuinigingsopgaven voor 2014. De bezuiniging in de gemeentelijke begrotingen van 2011 is met gemiddeld min 0,5% ten opzichte van 2010 nog beperkt

De totale omvang van de begrotingen en de te realiseren bezuinigingen in de periode 2012-2014 zal naar verwachting nog aanzienlijk worden beïnvloed door de Rijksbezuinigingen en de nog door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) vast te stellen Bestuursakkoord 2011-2015 over naar gemeenten te decentraliseren taken. Op 21 april 2011 is het onderhandelingsakkoord dat daarover is bereikt aan de steden voorgelegd. Op een aantal onderdelen is nog onduidelijk wat de concrete gevolgen voor de steden en de burgers van dit akkoord zullen zijn. De vrees bestaat voor stapeling van effecten van de verschillende maatregelen voor de burger. Naast de decentralisatie van taken van Rijk en provincie naar gemeenten en de overdracht van

middelen (met een aanzienlijke efficiencykorting), bestaat er bij de steden vrees voor een stapeling van effecten van de verschillende maatregelen.

Sommige gemeenten bezuinigen op een kostenpost, anderen spreiden de bezuinigingen over meerdere begrotingscategorieën. Het grootste deel van de bezuinigingsopgave (35%) is begroot via kostenreductie van het ambtelijk apparaat. Deze kostenreductie vindt plaats door het inhuren van extern personeel te verminderen, door slimmer in te kopen, door taken te concentreren of samen te voegen, door af te zien van feestelijkheden en extra's, en door de formatie in te krimpen. De meeste gemeenten kunnen een eventuele krimp van de ambtelijke organisatie realiseren via natuurlijk verloop. Een enkele gemeente voorziet gedwongen ontslagen, waarvoor frictiekosten zijn geraamd. De tweede grote bezuinigingspost betreffen de bezuinigingen op de terreinen van het arbeidsmarktbeleid, maatschappelijke opvang en zorg. Bijna een vijfde deel van de bezuinigingen (19%) heeft betrekking op deze uitgavenpost. De derde bezuinigingspost betreft maatregelen op bestuurlijk vlak (8%). Minder uitgaven voor bestuur zijn begroot via het verminderen van het aantal wethouders, het versoberen van onderzoek (door rekenkamers en bestuur), het versoberen van de interne en externe informatievoorziening, het beperken van dienstauto's, het beperken van overlegmomenten en het versoberen van dienstverlening aan de burger.

Tussen de gemeenten zitten onderlinge verschillen tussen hoe de bezuinigingen worden doorgevoerd. Zo hebben de gemeenten Nijmegen, Venlo en Zwolle een bovengemiddeld groot deel van de bezuinigingsopgave begroot op het ambtelijke of bestuurlijke vlak. In Dordrecht, Den Bosch, Haarlem, Emmen, Apeldoorn en Leeuwarden is het aandeel bezuinigingen op de kosten van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie juist veel lager dan gemiddeld.

Wat betreft de beleidsterreinen economie, cultuur, sport en onderwijs hebben de gemeenten Dordrecht, Eindhoven, Den Bosch, Leeuwarden, en Tilburg een bovengemiddeld hoog aandeel van hun bezuinigingen begroot. Aan de andere kant zijn er de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Breda en Deventer, die veel minder dan gemiddeld op deze beleidsterreinen bezuinigen. Vanzelfsprekend is het bezuinigingsaandeel van de gemeenten Nijmegen, Venlo en Zwolle gering op deze terreinen. Deze gemeenten hebben vooralsnog vooral of uitsluitend bezuinigingen op het ambtelijke en bestuurlijke apparaat geïncorporeerd in hun meerjarenbegroting. Deventer scoort op alle beleidsterreinen laag, omdat deze stad voor het grootste deel van het bezuinigingspakket (70%) nog geen invulling gevonden heeft.

Het aandeel bezuinigingen op het fysieke vlak is bovengemiddeld hoog in de gemeenten Haarlem, Zoetermeer, Heerlen, Zaanstad, Den Bosch

en Groningen. De gemeenten Nijmegen, Venlo, Zwolle, Breda, en Deventer hebben geen of nauwelijks fysieke maatregelen genoemd in de bezuinigingsparagraaf. Deventer heeft voor het grootste deel van het bezuinigingspakket nog geen invulling gevonden en bij Zwolle, Venlo en Nijmegen is het pakket sterk gericht op het ambtelijk apparaat. In Rotterdam, Almelo, Den Haag en Leeuwarden wordt minder dan gemiddeld ingezet op bezuinigen op het fysieke vlak.

Wat betreft de kosten voor zorg en werk hebben de gemeenten Emmen, Rotterdam, Enschede en Breda een bovengemiddeld deel van de bezuinigen ingeboekt. In deze gemeenten zijn de bezuinigen die het rijk op dit terrein heeft doorgevoerd rechtstreeks doorbelast naar het beleidsterrein waarvoor de rijksbijdrage is bedoeld. De gemeenten Groningen en Eindhoven vangen de terugloop van de rijksbijdrage op dit terrein goeddeels op met eigen middelen. De gemeenten Zaanstad, Heerlen, Helmond, Dordrecht, Apeldoorn, Haarlem en Zoetermeer bezuinigen minder dan gemiddeld op zorg en werk.

Naast het terugdringen van het uitgavenniveau wordt bij 24 gemeenten gemiddeld 4% van de totale bezuinigingsopgave gedekt met verhoogde inkomsten uit belastingen en retributies. De gemeenten Venlo, Tilburg, Den Haag, Leiden, Emmen, Helmond, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, en Heerlen hebben een groter dan gemiddeld aandeel van de bezuinigingsopgave gedekt met hogere gemeentelijke heffingen. Bij deze gemeenten varieert de extra inkomsten tussen de 6% en de 11%. De gemeenten Apeldoorn, Rotterdam, Zwolle en Breda hebben een lager dan gemiddeld aandeel van de bezuinigingsopgave gedekt met hogere belastingen en retributies. Bij de gemeenten Deventer, Ede, Eindhoven, Enschede, Haarlem, Nijmegen en Zoetermeer spelen de gemeentelijke heffingen geen rol bij de bezuinigen.

Van de 36 steden die een bezuinigingsopgave hebben geformuleerd zijn er 32 die het belangrijk vinden om ook in een periode van bezuinigen voldoende ruimte over te houden voor nieuwe incidentele en structurele beleidsinitiatieven. In de begroting van zeventien steden is duidelijk gemaakt dat – om dit nieuwe beleid te kunnen realiseren – er extra bezuinigen nodig zijn. De bezuinigingsopgaven van deze steden is gemiddeld met 25% verhoogd ten behoeve van nieuw beleid. Het gaat hierbij om de volgende steden: Zaanstad, Leiden, Eindhoven, Breda, Dordrecht, Almelo, Helmond, Apeldoorn, Den Bosch, Tilburg, Zoetermeer, Amsterdam, Leeuwarden, Groningen, Den Haag, Ede, en Rotterdam.

Wat betreft de vermogenspositie van de gemeenten, die bepaalt in hoeverre de gemeenten in de positie zijn om de teruggang van inkomsten op te kunnen vangen met een (tijdelijke) inzet van reserves om transitiekosten van een lager uitgavenniveau te kunnen dekken, zijn er tussen gemeenten grote verschillen om de klappen op te kunnen vangen. In de begrotingscan is gekeken naar de vermogenspositie zoals deze was aan de vooravond van de bezuinigingen. Uit de begrotingsscan blijkt dat de vermogenspositie het sterkst is bij de gemeenten Zoetermeer, Dordrecht, Den Bosch, Utrecht en Tilburg. Deze gemeenten hebben een relatief groot eigen vermogen in combinatie met relatief lage vaste schulden. De vermogenspositie is het zwakst bij de gemeenten Arnhem, Amersfoort, Haarlem, Zaanstad, Sittard-Geleen en Hengelo. Deze gemeenten hebben een bescheiden eigen vermogen in combinatie met tamelijk hoge vaste schulden.

1 Bezuinigingen 2011-2014

1.1 Inleiding

In het voorjaar van 2010 hebben de nieuw geïnstalleerde besturen van grote gemeenten hun ambities voor de komende vier jaar vastgesteld in hun collegeakkoorden. Nicis Institute heeft in mei 2010 op basis van een analyse van de collegeakkoorden een samenvattende analyse gemaakt van de keuzen die de nieuw aangetreden gemeentebesturen hebben afgesproken. In veel collegeakkoorden bleken al voorgenomen bezuinigingen of verhogingen van belastingen of retributies te zijn afgesproken. Nu de begrotingen 2011 zijn vastgesteld kan worden bezien of de grote gemeenten de voorgenomen bezuinigingen al op de rails hebben gezet en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. In deze e-alert informeren wij u over de stand van zaken rond de bezuinigingen op de volgende kenmerken:

- de omvang van de voorgenomen bezuinigingen
- inkomstenverruiming via belastingen of retributies
- beleidsterreinen waarop bezuinigd gaat worden
- beleidsterreinen die worden ontzien
- accentverschillen tussen gemeenten

1.2 Werkwijze

De belangrijkste bronnen, waarop deze E-alert is gebaseerd zijn de programmabegrotingen 2011, en de daarin opgenomen meerjarenramingen 2011 tot en met 2014 van de 36 gemeenten. In bijlage 1 is een lijst met de gebruikte begrotingen opgenomen. De datum van de geraadpleegde programmabegrotingen varieert van augustus 2010 tot en met december 2010. Begrotingswijzigingen die nadien tot stand zijn gekomen maken geen deel uit van deze E-alert. Om de begrotingen onderling vergelijkbaar te maken is een eensluidende definitie gehanteerd voor het kwantificeren van de bezuinigingen (zie paragraaf 1.3). Om de beleidsterreinen onderling vergelijkbaar te maken zijn de programma-onderdelen ingedeeld in functionele categorieën en is een aantal bewerkingen uitgevoerd, zoals vertaling van de bezuinigingsopgave naar de exploitatiebegroting 2014. Om te bepalen in hoeverre belastingen en retributies deel uitmaken van het invullen van de bezuinigingsopgave is zoveel mogelijk gecorrigeerd voor wijzigingen die het gevolg zijn van de uitbreiding van woningbouwcontingenten. Omdat veel gemeenten pas in de loop van 2011 een beslissing zullen gaan nemen over de precieze invulling van de bezuinigingsopgave, bevat deze E-alert nog niet het definitieve eindplaatje van de bezuinigingen die tijdens de huidige raadsperiode gerealiseerd moet gaan worden. De eerste contouren worden al wel duidelijk.

1.3 De omvang van de bezuinigingen

In de collegeakkoorden van 26 grote steden was de bezuinigingsopgave al gekwantificeerd. Deze steden voorzagen samen een bezuinigingsopgave van rond € 900 miljoen. Bij het opstellen van de begrotingen voor 2011 ontstond meer duidelijkheid over de Rijksbezuinigingen die gemeenten – naast de voorgenomen bezuinigingen op de algemene uitkering uit het gemeentefonds – nog meer te wachten stonden. De kortingen op het werkdeel van de WWB en de korting en taakverschuiving op het terrein van de WMO springen daarbij in kwantitatieve zin het meest in het oog.

De bij de opstelling van de collegeakkoorden geraamde bezuinigingsopgave kan als een eerste stap worden gezien. De omvang van de te realiseren bezuinigingen in 2012 en verder zullen nog beïnvloed worden door de door het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) vast te stellen Bestuursovereenkomst over naar gemeenten te decentraliseren taken. Op 21 april 2011 is het onderhandelingsakkoord dat daarover is bereikt aan de steden voorgelegd. Op een aantal onderdelen is nog onduidelijk wat de concrete gevolgen voor de steden en de burgers van dit akkoord zullen zijn. Naast de decentralisatie van taken en de overdracht van middelen met een aanzienlijke efficiencykorting, bestaat er bij de steden vrees voor een stapeling van effecten van de verschillende maatregelen. Uit een enquête van Binnenlands Bestuur en de Hay Group onder de lezers van Binnenlands Bestuur, verwacht bijna de helft van de ondervraagde ambtenaren dat de burger extra zal moeten gaan betalen voor de dienstverlening van hun organisatie Meer dan de helft voorziet hogere lokale belastingen voor de burger.

Bij het opstellen van de begrotingen 2011 signaleren veel gemeenten dat er meer bezuinigd zal moeten worden dan een jaar tevoren werd voorzien. Naast de tegenvallende specifieke uitkeringen van het Rijk zijn er tegenvallers op het terrein van gemeentelijke inkomsten uit grondexploitatie, rente-inkomsten en tegenvallers wegens de in CAO's vastgelegde loonontwikkelingen. In de begroting 2011 hebben 33 grote steden de gezamenlijke bezuinigingsopgave gekwantificeerd op ruim één miljard euro. Dat is € 200 miljoen meer dan eerder in de College-akkoorden was aangekondigd.

In de begrotingen van de grote steden wordt met de term "bezuinigingsopgave voor de periode 2011-2014" verwezen naar verschillende grootheden. Sommige gemeenten tellen voor het bepalen van de bezuinigingsopgave de te realiseren bezuinigingen voor vier achtereenvolgende jaren bij elkaar op. Een structurele bezuiniging, die in 2011 is gerealiseerd, telt dan vier keer mee. Andere gemeenten hebben de structureel te realiseren lagere exploitatielasten in 2014 voor ogen wanneer zij het over de bezuinigingsopgave hebben. Om de bezuinigingen in de gemeentebegrotingen 2011 onderling vergelijkbaar te maken zullen we de bezuinigingsopgave dus moeten voorzien van een vergelijkbare definitie. In dit rapport is ervoor gekozen om de bezuinigingsopgave per begrotingsjaar te bezien. De bezuiniging die nodig is om de begroting van 2014 sluitend te krijgen fungeert daarbij als richtinggevend eindbeeld.

Bezuinigingsopgave voor het begrotingsjaar 2014

In de volgende tabel zijn voor drie begrotingsjaren de exploitatielasten van de gemeenten gegeven. De jaren 2010 en 2011 betreffen de begrote uitgaven van die beide jaren. Voor het jaar 2014 is de begroting weergegeven nadat de beoogde bezuinigingen zijn gerealiseerd. Een dergelijke begroting kon voor alle gemeenten worden geconstrueerd op basis van de gegevens in de beleidsbegrotingen 2011. De gemeenten begroten gezamenlijk € 27,2 miljard uitgaven in 2010. Een jaar later is dat een fractie lager. In 2014 bedragen de uitgaven € 26,1 miljard. Sprake is dus van een daling met € 1,1 miljard.

Naast de drie kolommen met de begrote exploitatielasten zijn twee kolommen gegeven, waarin is te zien met welk percentage de uitgaven worden verlaagd. De lagere uitgaven zijn weergegeven voor 2014 ten opzichte van 2010 en voor 2014 ten opzichte van 2011. In 2011 zijn de bezuinigingen nog beperkt tot 0,5% minder uitgaven dan in 2010. In 2014 zullen de gemeentelijke lasten zijn verminderd met 4% ten opzichte van het begrotingsjaar 2010. In werkelijkheid zullen deze percentages hoger uitkomen als gevolg van de bezuinigingen van het kabinet in de jaren 2012-2014.

In de laatste twee kolommen is aangegeven welke gemeenten de bezuinigingsagenda al heeft ingevuld per beleidsdomein, en voor welk percentage van de bezuinigingsagenda al een bestemming

is voorgesteld. In paragraaf 1.3 is weergegeven hoe de bezuinigingstaak van deze gemeenten over de beleidsvelden is verdeeld.

Tabel 1.1 Exploitatielasten 2014 na implementatie van de bezuinigingsagenda, bedragen x € miljoen

	exploitatie		2014	verschil		bezuinigingen per beleidsdomein	
	2010	2011		2014/2010	2014/2011	bekend	aandeel bekend
Alkmaar	299	281	276	-8%	-2%		
Almelo	350	296	291	-17%	-2%	ja	80%
Almere	634	631	604	-5%	-4%		
Amersfoort	406	403	383	-6%	-5%		
Amsterdam	5.550	5.440	5.229	-6%	-4%	ja	90%
Apeldoorn	409	443	437	7%	-1%	ja	60%
Arnhem	640	621	596	-7%	-4%		
Breda	538	515	485	-10%	-6%	ja	70%
Deventer	288	317	310	8%	-2%	ja	30%
Dordrecht	439	410	404	-8%	-2%	ja	90%
Ede	297	303	291	-2%	-4%	ja	90%
Eindhoven	736	756	737	0%	-3%	ja	100%
Emmen	364	363	349	-4%	-4%	ja	100%
Enschede	627	631	625	0%	-1%	ja	100%
Den Haag	2.238	2.212	2.004	-10%	-9%	ja	100%
Groningen	806	837	795	-1%	-5%	ja	90%
Haarlem	421	434	425	1%	-2%	ja	100%
Haarlemmermeer	409	363	345	-16%	-5%		
Heerlen	314	326	313	0%	-4%	ja	98%
Helmond	338	353	340	1%	-4%	ja	100%
Hengelo (O.)	275	241	236	-14%	-2%		
Den Bosch	458	487	469	2%	-4%	ja	100%
Leeuwarden	375	359	350	-7%	-3%	ja	67%
Leiden	515	519	494	-4%	-5%	ja	82%
Lelystad	302	284	274	-9%	-4%		
Maastricht	454	442	431	-5%	-2%		
Nijmegen	735	862	838	14%	-3%	ja	100%
Rotterdam	3.750	3.884	3.751	0%	-3%	ja	100%
Schiedam	277	272	256	-7%	-6%		
Sittard-Geleen	253	260	240	-5%	-8%		
Tilburg	874	851	833	-5%	-2%	ja	100%
Utrecht	1.423	1.312	1.262	-11%	-4%		
Venlo	300	325	315	5%	-3%	ja	100%
Zaanstad	390	383	364	-7%	-5%	ja	100%
Zoetermeer	351	355	345	-2%	-3%	ja	100%
Zwolle	454	425	420	-8%	-1%	ja	86%
totaal	27.286	27.140	26.267	-4%	-4%	25	
mediaan				-5%	-4%		

De te realiseren bezuinigingsopgave voor 2014 is niet voor alle gemeenten even hoog. Het minimum genoemde bezuinigingspercentage voor de periode 2011/2014 ligt rond de 1% en het maximum is 9%.

De gemeenten Enschede, Haarlem en Eindhoven hebben een lagere bezuinigingstarget dan gemiddeld. De gemeenten Sittard-Geleen, Breda, Schiedam, Groningen, Haarlemmermeer, Amersfoort, Den Haag, Zaanstad en Leiden hebben de hoogste bezuinigungsopgaven voor 2014.

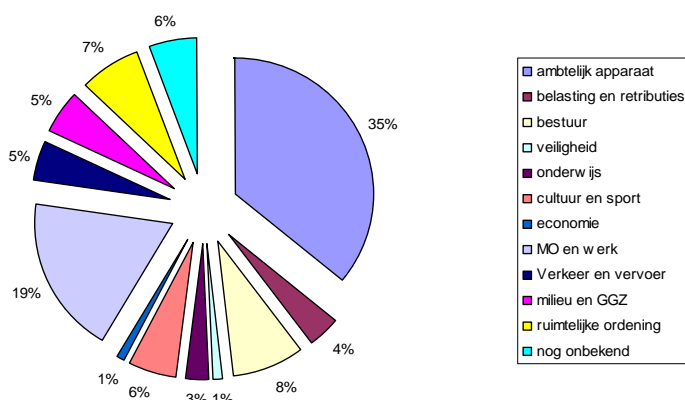
Startjaar van de bezuinigungsoperatie

Van de 36 grote steden zijn er 25 die al in 2011 starten met de bezuinigungs. Deze steden willen in 2011 een derde deel van de totale bezuinigungsopgave realiseren. In de begrotingen van deze steden is betoogd dat het naar voren halen van het startmoment van bezuiniging belangrijk is omdat de totale bezuinigungsopgave hoger is dan een jaar eerder werd verondersteld en om extra reserves te genereren waarmee de komende jaren incidentele tegenvallers opgevangen kunnen worden.

1.4 Terreinen waarop bezuinigd wordt

In tabel 1.1 is aangegeven, dat er 25 steden zijn die hun bezuinigungsopgaven al per programma of per beleidsdomein hebben geraamd. Deze ramingen zijn voor een groot deel nog indicatief omdat de besluitvorming over de verdere concretisering van de bezuinigungsplannen nog niet is afgerond. De ramingen geven wel de contouren aan van de denkbare richtingen van de bezuinigungs. In de volgende figuur 1.1 is de bezuinigungsrichting van deze 25 gemeenten gezamenlijk afgebeeld.

Figuur 1.2 Bezuinigungs naar beleidsdomein



Bron: begrotingen 2011 van 25 gemeenten

Het grootste deel van de bezuinigungsopgave (35%) is begroot via kostenreductie van het ambtelijk apparaat. Deze kostenreductie vindt plaats door het inhuren van extern personeel te verminderen, door slimmer in te kopen, door taken te concentreren of samen te voegen, door af te zien van feestelijkheden en extra's, en door de formatie in te krimpen. De meeste gemeenten kunnen een eventuele krimp van de ambtelijke organisatie realiseren via natuurlijk verloop. Een enkele gemeente voorziet gedwongen ontslagen, waarvoor frictiekosten zijn geraamd.

De tweede grote bezuinigungspost betreffen de bezuinigungs op de terreinen van het arbeidsmarktbeleid, maatschappelijke opvang en zorg. Bijna een vijfde deel van de bezuinigungs (19%) heeft betrekking op deze uitgavenpost. De derde bezuinigungspost betreft maatregelen op bestuurlijk vlak (8%). Minder uitgaven voor bestuur zijn begroot via het verminderen van het aantal wethouders, het versoberen van onderzoek (door rekenkamers en bestuur), het versoberen van de

interne en externe informatievoorziening, het beperken van dienstauto's, het beperken van overlegmomenten en het versoberen van dienstverlening aan de burger.

1.4.1 Accentverschillen tussen gemeenten

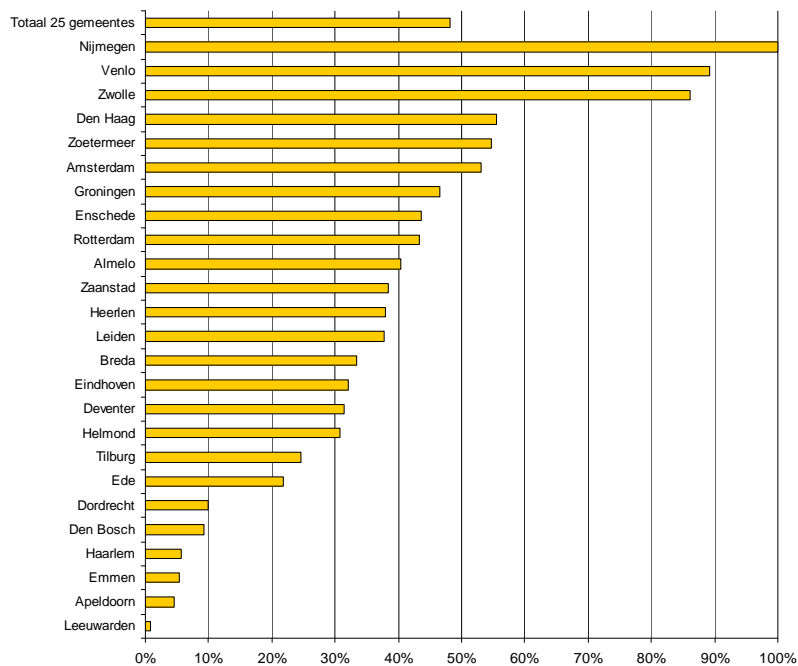
Het is alle gemeenten duidelijk dat bezuinigingen onafwendbaar zijn. Bij het beleidsmatig invullen van de bezuinigingsagenda moeten gemeenten keuzes maken. Zo zoeken veel gemeenten in eerste instantie naar mogelijke efficiencymaatregelen, waarbij het aanbod van voorzieningen voor burgers zo veel mogelijk in tact blijft terwijl de uitvoeringskosten lager worden. Dat vindt bijvoorbeeld plaats door het voorzieningenaanbod te concentreren in multifunctionele locaties, waarbij het zelfde aanbod voorzieningen met lagere exploitatielasten en met minder personeel kan worden gerealiseerd. Bezuinigen op het ambtelijk apparaat is ook een veel genoemde optie. Sommige gemeenten kiezen ervoor om (specifieke groepen) burgers bewust te ontzien. Zo kiest de gemeente Rotterdam ervoor om te blijven investeren in de jeugd. De gemeente Groningen wil de groep armste inwoners zoveel mogelijk ontzien. De gemeente Utrecht wil in geen geval de lokale lasten voor burgers verhogen. Bovenstaande keuzen impliceren automatisch dat er andere beleidsterreinen of burgers zijn, waar de bezuinigingen zwaarder dan gemiddeld zullen moeten meewegen.

In de volgende alinea's komt het bezuinigingspakket per beleidsdomein aan bod. De accentverschillen tussen gemeenten worden daarmee geïllustreerd.

Bezuinigingen op bestuur en ambtelijk apparaat.

Het aandeel van de bezuinigingen, dat begroot is op de kosten voor bestuur en het ambtelijk apparaat is voor de 25 gemeenten samen 48% (inclusief hogere belastingen en retributies). De gemeenten Nijmegen, Venlo en Zwolle hebben een bovengemiddeld groot deel van de bezuinigingsopgave begroot op het ambtelijke of bestuurlijke vlak. Deze drie gemeenten hebben in de begroting 2011 alleen nog bezuinigingen op het ambtelijk apparaat zichtbaar in de begroting staan. Voor Nijmegen en Venlo zijn de efficiencykortingen op het ambtelijk apparaat niet herkenbaar ingevuld. Voor Zwolle is de bezuiniging op het ambtelijk apparaat de enige echte bezuiniging. Omdat de bevolking van Nijmegen en Zwolle nog iets groeit zullen deze gemeenten iets minder last hebben van de rijksbezuinigingen. In Dordrecht, Den Bosch, Haarlem, Emmen, Apeldoorn en Leeuwarden is het aandeel bezuinigingen op de kosten van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie juist veel lager dan gemiddeld.

Tabel 1.3 Aandeel van de bezuinigingen dat is begroot op kosten voor het bestuur en het ambtelijk apparaat



Bron: begrotingen 25 gemeenten

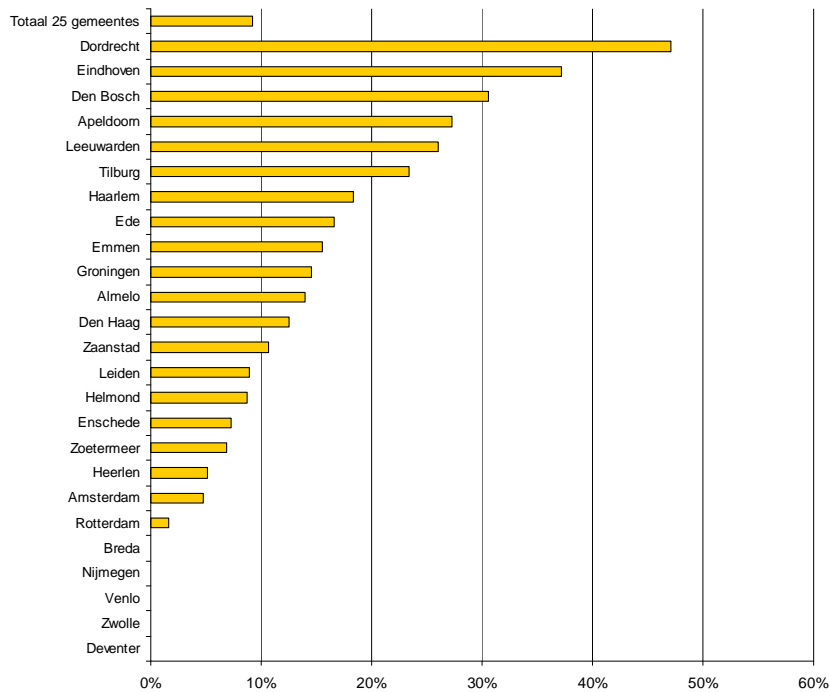
Bezuinigingen op de terreinen van economie, onderwijs, sport en cultuur

De begrote bezuinigingen op de terreinen van economie, onderwijs, sport en cultuur omvatten samen 9% van de totale bezuinigingsopgave van de 25 gemeenten. Veel genoemde maatregelen op het terrein zijn het verminderen van evenementen, het versoberen van uitgaven voor bedrijventerreinen, het verhogen van precariobelastingen en het verhalen van de kosten voor inritten en dergelijke die sommige gemeenten eerder voor eigen rekening uitvoerden.

De lagere kosten voor onderwijs hebben meestal betrekking op het afstellen of versoberen van investeringen voor nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen, het afbouwen van extra subsidies die gemeenten aan de scholen binnen hun grenzen verstrekken, het afbouwen van zaken als schoolzwemmen, natuureducatie, cultuureducatie en het verhogen van de eigen bijdrage voor leerling-vervoer. Tot slot is natuurlijk de afbouw van gemeentelijke bijdrage aan achterstandsbeleid genoemd. Deze taak is overgedragen aan de schoolbesturen.

Op het terrein van sport hebben de gemeenten vooral zaken genoemd die te maken hebben met onderhoud van sportvelden, sporthallen en sportzalen. Dit wordt versoerd. Voorts zijn de niet wettelijk verplichte schoolsportvoorzieningen verminderd in getal. Tot slot ontkomt de sportsector niet aan hogere bijdragen van sportende burgers.

Tabel 1.4 Aandeel van de bezuinigingen dat is begroot op de beleidsterreinen economie, onderwijs, sport en cultuur



Bron: begrotingen 25 gemeenten

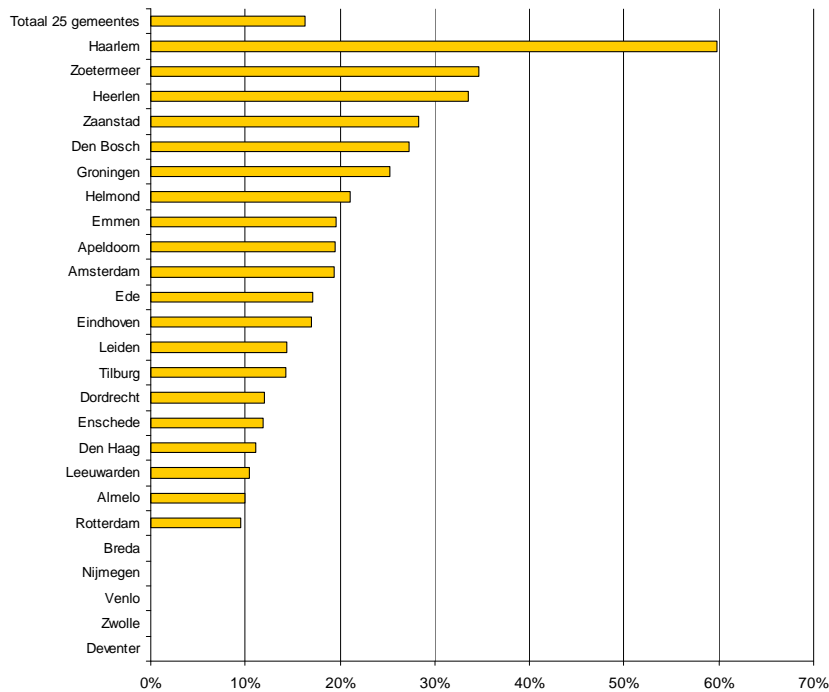
Op het terrein van kunst en cultuur ligt het eerste accent op het verminderen van het aantal te organiseren culturele evenementen. In een aantal gemeenten hebben sommige gesubsidieerde kunstinstellingen een bezuinigingsopgaaf gekregen. De bibliotheeksector wordt het sterkst getroffen in de culturele hoek.

De gemeenten Dordrecht, Eindhoven, Den Bosch, Leeuwarden, en Tilburg hebben een bovengemiddeld hoog aandeel van hun bezuinigingen begroot op beleidsterreinen economie, cultuur, sport en onderwijs. Aan de andere kant zijn er de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Breda en Deventer, die veel minder dan gemiddeld op deze beleidsterreinen bezuinigen. Vanzelfsprekend is het bezuinigingsaandeel van de gemeenten Nijmegen, Venlo en Zwolle gering op deze terreinen. Deze gemeenten hebben voorsnog vooral of uitsluitend bezuinigingen op het ambtelijke en bestuurlijke apparaat geïncorporeerd in hun meerjarenbegroting. Deventer scoort op alle beleidsterreinen laag, omdat deze stad voor het grootste deel van het bezuinigingspakket (70%) nog geen invulling gevonden heeft.

Bezuinigingen op het fysieke beleidsdomein

Het fysieke beleidsdomein omvat gemiddeld 16% van de begrote bezuinigingen van de 25 gemeenten samen. Tot dit domein zijn de beleidsterreinen verkeer en vervoer, wonen, ruimtelijke ordening en groenvoorzieningen gerekend.

Tabel 1.5 Aandeel van de bezuinigingen dat is begroot op het fysieke beleidsdomein (wonen, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, groen)



Bron: begrotingen 25 gemeenten

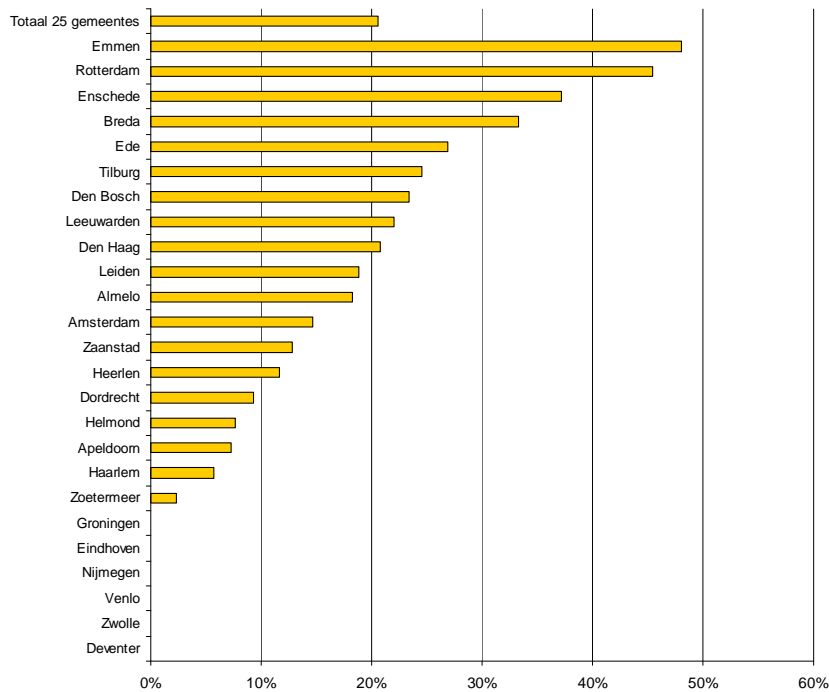
De meest genoemde kostenbeperkende maatregelen op dit domein betreffen het versoberen van het onderhoudsniveau van de openbare ruimte en het uitstellen van onderhoudswerkzaamheden vooral in de buitengebieden. Op het terrein van investeringen in het fysieke milieu ligt de nadruk op maatregelen, die gericht zijn op een beter beheer van de investeringsprojecten via budgetplafonds, het versoberen van de oorspronkelijke ambities en het temporiseren van investeringen. Op het terrein van wonen doen sommige gemeenten een stapje terug waar het gaat om de gemeentelijke interventies in de verdeling van woonruimten. Voorts vervallen in een aantal gemeenten de gemeentelijke bijdrage bij het onderhoud van monumenten.

Het aandeel bezuinigingen op het fysieke vlak is bovengemiddeld hoog in de gemeenten Haarlem, Zoetermeer, Heerlen, Zaanstad, Den Bosch en Groningen. De gemeenten Nijmegen, Venlo, Zwolle, Breda, en Deventer hebben geen of nauwelijks fysieke maatregelen genoemd in de bezuinigingsparagraaf. Deventer heeft voor het grootste deel van het bezuinigingspakket nog geen invulling gevonden en bij Zwolle, Venlo en Nijmegen is het pakket sterk gericht op het ambtelijk apparaat. In Rotterdam, Den Haag, Almelo en Leeuwarden wordt minder dan gemiddeld ingezet op bezuinigingen op het fysieke vlak.

Bezuinigingen op het terrein van werk, inkomen, maatschappelijke ondersteuning en zorg

De rijksbijdrage op de terreinen van inkomen, werk en zorg nemen voor de 25 gemeenten af met 2% de komende vier jaar. Omdat dit beleidsterrein ruim een derde deel van de totale jaarlijkse gemeentelijke uitgavenlast beslaat, komt de rijksbezuiniging hard aan.

Tabel 1.6 Aandeel van de bezuinigingen dat is begroot op de beleidsterreinen werk, inkomen, en maatschappelijke ondersteuning



Bron: begrotingen 25 gemeenten

De maatregelen die gemeenten hebben genoemd op dit terrein hebben betrekking op arbeidsgelateerde activiteiten als gesubsidieerde arbeid, re-integratie en het verminderen of afschaffen van op allochtonen gerichte activiteiten. Maatregelen die zijn gericht op het ontzien van burgers met de laagste inkomens worden afgeschaft (kwijscheldingen) of versoerd (verhogen van de drempel voor aanvullende bijstand). Op het terrein van zorg wordt ingezet op het versoeren van het pakket van individuele voorzieningen. Zowel voor individuele voorzieningen als voor het collectieve deel zijn verhogingen van de eigen bijdrage genoemd. In Emmen, Rotterdam, Enschede en Breda is een bovengemiddeld deel van de bezuinigingen begroot op zorg en werk. In deze gemeenten zijn de bezuinigingen die het rijk op dit terrein heeft doorgevoerd rechtstreeks doorbelast naar het beleidsterrein waarvoor de rijksbijdrage is bedoeld. De gemeenten Groningen en Eindhoven vangen de terugloop van de rijksbijdrage op dit terrein goeddeels op met eigen middelen. De gemeenten Zaanstad, Heerlen, Helmond, Dordrecht, Apeldoorn, Haarlem en Zoetermeer bezuinigen minder dan gemiddeld op zorg en werk.

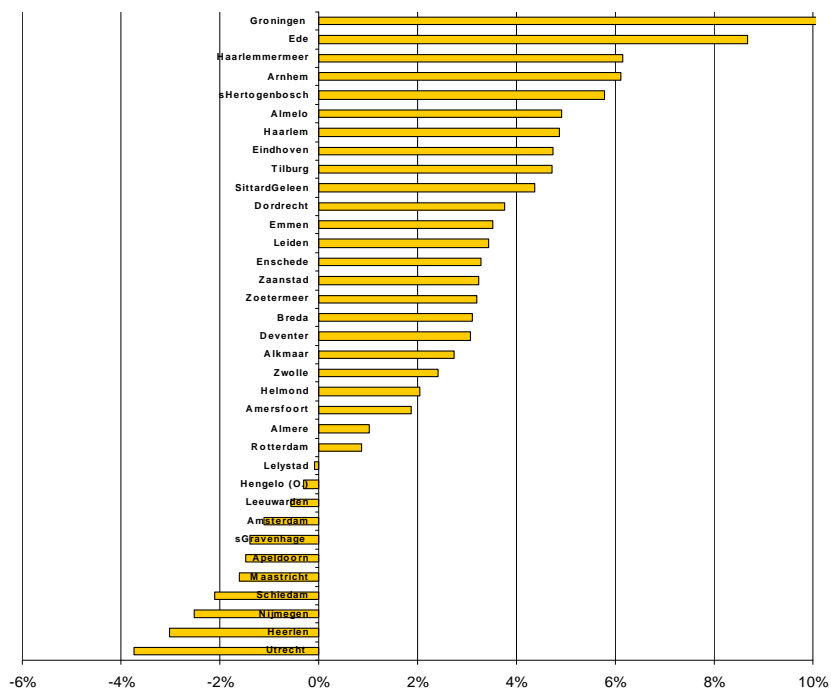
Bezuinigingen op het terrein van openbare veiligheid

In zoverre er wordt bezuinigd op het terrein van de openbare orde is dit met de bedoeling om de vrijgespeelde middelen op een andere manier in te zetten dan voorheen. De openbare orde wordt in de gemeenten overwegend buiten de bezuinigingsparagraaf gehouden. Op het terrein van brandveiligheid en rampenbestrijding is wel voorzien in enige teruggang van de kosten.

1.5 Inkomstenverruiming

Naast het terugdringen van het uitgavniveau biedt het vergroten van de inkomsten de gemeenten ruimte om tegemoet te komen aan de bezuinigingsopgave. De belangrijkste inkomstenbronnen zijn de onroerende zaakbelasting en het (volledig) kostendekkend maken van de retributies. In onderstaande figuur zijn de verschillen in inkomsten uit retributies en belastingen in 2011 ten opzichte van 2010 weergegeven. De algemene tendens bij een meerderheid van de gemeenten bestaat uit het geheel kostendekkend maken van de retributies en het verhogen van de OZB. Het beeld dat de OZB-opbrengsten zouden dalen kan voor het gemiddelde van de grote steden niet worden bevestigd.

Tabel 1.7 Inkomsten uit OZB en retributies riool in 2011 ten opzichte van 2010



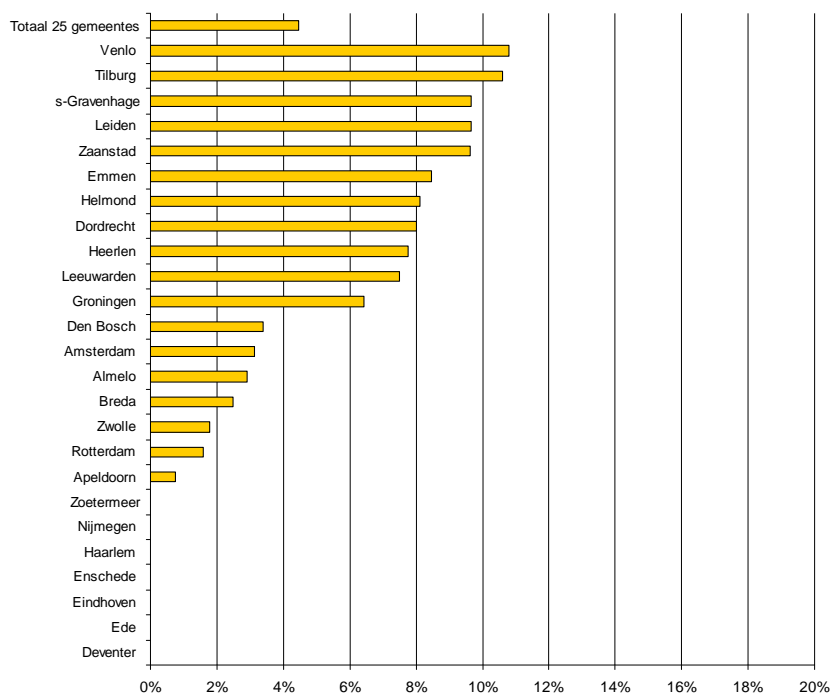
Bron: begrotingen gemeenten 2010 en 2011

Bij elf gemeenten is sprake van lagere inkomsten uit retributies en belastingen en bij de rest is sprake van hogere inkomsten uit retributies en belastingen.

Hogere belastingen en retributies ter dekking van de bezuinigingen

Van de 25 gemeentes die hun bezuinigingsopgave meerjarig hebben uitgewerkt in de begroting 2011 wordt 4% van de totale bezuinigingsopgave gedekt met verhoogde inkomsten uit belastingen en retributies. Hierbij zijn alle denkbare heffingen (van hondenbelasting tot grafrechten, van kabelrechten tot precario, OZB, riool en leges) meegenomen. Er is gecorrigeerd voor hogere inkomsten die het gevolg zijn van b.v. gebiedsuitbreiding of de uitbreiding van het woningbouwcontingent. De gemeentes Venlo, Tilburg, Den Haag, Leiden, Emmen, Helmond, Dordrecht, Groningen, Leeuwarden, en Heerlen hebben een groter dan gemiddeld aandeel van de bezuinigingsopgave gedekt met hogere inkomsten uit belastingen en retributies. Bij deze gemeentes variëren de extra inkomsten tussen de 6% en de 11% van de bezuinigingsopgave. De gemeentes Apeldoorn, Rotterdam, Zwolle en Breda hebben een lager dan gemiddeld aandeel van de bezuinigingsopgave gedekt met hogere belastingen en retributies. Bij de gemeentes Deventer, Ede, Eindhoven, Enschede, Haarlem, Nijmegen en Zoetermeer spelen de gemeentelijke heffingen geen rol bij de bezuinigingen.

Tabel 1.8 Aandeel van de bezuinigingen dat is begroot op hogere inkomsten uit belastingen en retributies



Bron: begrotingen 25 gemeenten 2011

1.6 Verruiming van de uitgaven

Van de 36 steden die een bezuinigingsopgave hebben geformuleerd zijn er 32 die het belangrijk vinden om ook in een periode van bezuinigen voldoende ruimte over te houden voor nieuwe incidentele en structurele beleidsinitiatieven. In de begroting van zeventien steden is duidelijk

gemaakt dat – om dit nieuwe beleid te kunnen realiseren – er extra bezuinigingen nodig zijn. De bezuinigingsopgaven van deze steden is gemiddeld met 25% verhoogd ten behoeve van nieuw beleid. Het gaat hierbij om de volgende steden: Zaanstad, Leiden, Eindhoven, Breda, Dordrecht, Almelo, Helmond, Apeldoorn, Den Bosch, Tilburg, Zoetermeer, Amsterdam, Leeuwarden, Groningen, Den Haag, Ede, en Rotterdam. De verhoging varieert van hooguit 5% voor de gemeenten Zaanstad, Leiden, en Eindhoven tot meer dan 30% voor de gemeenten Den Haag, Ede en Rotterdam.

1.7 Vermogenspositie

De vermogenspositie, zoals deze was aan de vooravond van de bezuinigingen, bepaalt mede of gemeenten de verwachte teruggang van inkomsten kunnen opvangen met een (tijdelijke) inzet van reserves om de transitiekosten van een lager uitgavenniveau te kunnen dekken. In het volgende overzicht is de vermogenspositie van de grote gemeenten weergegeven op basis van de rekeningen 2008. Om de vermogenspositie te beoordelen is gekeken naar twee indicatoren:

- 1) De omvang van de vaste schuld; deze indicator is van belang omdat de rentelasten beperkingen in de uitgaven met zich meebrengen. Daarnaast is er het risico van renteverhoging, wat tot extra bezuinigingsmaatregelen zal nopen. Lang lopende leningen zijn gerekend tot de vaste schulden.
- 2) De omvang van het eigen vermogen; deze indicator is van belang voor de opvang van transitiekosten die gepaard gaan met de bezuinigingen. Tot het eigen vermogen is gerekend: de som van de algemene reserves en de bestemmingsreserves.

Zowel de vaste schuld als het eigen vermogen is uitgedrukt in percentage van de totale baten en in percentage van de totale passiva. In tabel 1.6 is de vermogenspositie van de gemeenten afgebeeld. In de eerste twee kolommen is de schuldenpositie weergegeven en in de laatste twee kolommen is de omvang van het eigen vermogen gepresenteerd. De gemeenten zijn geordend in volgorde van sterkste naar zwakste vermogenspositie.

De vermogenspositie is het sterkst bij de gemeenten Zoetermeer, Dordrecht, Den Bosch, Utrecht en Tilburg. Deze gemeenten hebben een relatief groot eigen vermogen in combinatie met relatief lage vaste schulden. De vermogenspositie is het zwakst bij de gemeenten Arnhem, Amersfoort, Haarlem, Zaanstad, Sittard-Geleen en Hengelo. Deze gemeenten hebben een bescheiden eigen vermogen in combinatie met tamelijk hoge vaste schulden.

Tabel 1.9 Eigen vermogen en vaste schuld per gemeente, % van de totale baten en % van de totale passiva

	vaste schuld % van passiva	vaste schuld % van totale baten	eigen vermogen % van passiva	eigen vermogen % van totale baten
Zoetermeer	2%	2%	73%	59%
Dordrecht	15%	22%	72%	87%
's-Hertogenbosch	30%	26%	57%	45%
Utrecht	8%	7%	54%	40%
Tilburg	16%	21%	50%	44%
Helmond	27%	49%	46%	72%
Den Haag	24%	33%	45%	51%
Amsterdam	18%	42%	45%	91%
Haarlemmermeer	30%	52%	43%	61%
Leiden	29%	39%	43%	52%
Rotterdam	22%	24%	42%	44%
Deventer	35%	39%	42%	41%
Eindhoven	15%	21%	40%	46%
Maastricht	35%	47%	35%	44%
Almere	45%	68%	34%	42%
Lelystad	25%	23%	30%	25%
Zwolle	47%	76%	29%	36%
Emmen	52%	64%	28%	32%
Venlo	42%	48%	26%	27%
Apeldoorn	59%	107%	25%	38%
Heerlen	32%	29%	24%	20%
Ede	56%	90%	24%	38%
Alkmaar	43%	64%	23%	34%
Leeuwarden	50%	49%	23%	19%
Breda	61%	86%	22%	28%
Almelo	57%	63%	21%	20%
Enschede	56%	66%	21%	23%
Nijmegen	59%	71%	20%	23%
Groningen	56%	74%	19%	23%
Schiedam	51%	80%	19%	26%
Arnhem	60%	107%	16%	28%
Amersfoort	72%	165%	16%	33%
Haarlem	49%	67%	13%	17%
Zaanstad	57%	89%	12%	17%
Sittard-Geleen	70%	92%	10%	12%
Hengelo	72%	150%	8%	14%

Bron: <http://statline.cbs.nl> / gemeenterekeningen 2008

BIJLAGE 1 Geraadpleegde bronnen

<http://statline.cbs.nl/>, begrotingen 2010 en rekeningen 2008 gemeenten
Gemeente Alkmaar, Programmabegroting 2011, meerjarenraming 2011 tot en met 2014
Gemeente Almelo, Programmabegroting 2011, Strategische heroriëntatie: Eerste stap naar het verschil maken, okt 2010
Gemeente Almere, Technische begroting 2011-2015, april 2010
Gemeente Amersfoort, Begroting 2011-2014
Gemeente Amsterdam, Raadsdruk begroting 2011, okt 2010
Gemeente Apeldoorn, Meerjarenprogrammabegroting 2011-2014, okt 2010
Gemeente Arnhem, Meerjarenprogrammabegroting 2011-2014
Gemeente Breda, Begroting 2011, sept 2010
Gemeente Dan Bosch, Begroting 2011, aug 2010
Gemeente Den Haag, Programmabegroting 2011-2014, inclusief wijzigingsvoorstellen en amendementen t/m nov 2010
Gemeente Deventer, Programmabegroting 2011 inclusief meerjarenbegroting 2012-2014, okt 2010
Gemeente Dordrecht, Aanbiedingsbrief en Raadsvoorstel Begroting 2011, okt 2010
Gemeente Ede, Programmabegroting 2011-2014, het goede behouden, sept 2010
Gemeente Eindhoven, Programmabegroting 2011-2014
Gemeente Emmen, Programmabegroting 2011
Gemeente Enschede, <http://programmabegroting.enschede.nl/>
Gemeente Groningen, Begroting 2011, okt 2010
Gemeente Haarlem, Programmabegroting 2011-2014, sept 2010
Gemeente Haarlemmermeer, Programmabegroting 2011-2014, sept 2010
Gemeente Heerlen, Programmabegroting 2011 en meerjarig bestuurlijk programma 2011-2014, okt 2010
Gemeente Helmond, Begroting 2011, sept 2010
Gemeente Hengelo, Beleidsbegroting 2011-2014, sept 2010
Gemeente Leeuwarden, Programmabegroting 2011, sept 2010
Gemeente Leiden, Programmabegroting 2011, nov 2010
Gemeente Lelystad, Programmabegroting 2011-2014, na raadsbehandeling
Gemeente Maastricht, Programmabegroting 2011
Gemeente Nijmegen, Stadsbegroting 2011-2014, okt 2010
Gemeente Rotterdam, Begroting 2011, okt 2010
Gemeente Schiedam, Begroting 2011 en meerjarenraming 2012-2014
Gemeente Sittard-Geleen, Programmabegroting 2011, Stilte voor de storm, okt 2010
Gemeente Tilburg, Begroting 2011 inclusief Bijlagen, okt 2010
Gemeente Utrecht, Programmabegroting 2011, sept 2010
Gemeente Venlo, Programmabegroting 2011-2014
Gemeente Zaanstad, Programmabegroting 2011-2014
Gemeente Zoetermeer, Programmabegroting 2011-2014, dec 2010
Gemeente Zwolle, Programmabegroting 2011, Kiezen