
Gemeentebrede benchmark Stadskanaal

*objectieve spiegel uitgaven Stadskanaal
als houvast voor gerichte verdiepingen*



Rien Bruins
Jaap Kuipers

19802
concept rapport 1^e fase

18 maart 2019

I Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 2 | Verrichte werkzaamheden..... | 4 |
| 3 | Uitkomsten Stadskanaal | 6 |
| 3.1 | Inleiding | 6 |
| 3.2 | Positie Stadskanaal in gemeentefonds | 6 |
| 3.3 | Confrontatie netto lasten Stadskanaal met ijkpunten per taakgebied | 8 |
| 3.3.1 | Totaaloverzicht | 8 |
| 3.3.2 | Toelichting sociaal domein | 8 |
| 3.3.3 | Toelichting overige taakgebieden | 11 |
| 4 | Slotbeschouwing | 15 |

1 Inleiding

aanleiding onderzoek

Stadskanaal heeft moeite de komende jaren een sluitende begroting te krijgen en tegelijk de programma ambities te realiseren (o.a. op de thema's sportaccommodaties, onderwijshuisvesting en de spoorverbinding/transferium). Als er geen maatregelen worden genomen zal het meerjarig tekort in mindering gebracht moeten worden op de vrij besteedbare ruimte voor ambities. Daarnaast heeft Stadskanaal te maken met aanzienlijke risico's in het sociaal domein voor jeugdzorg en Wmo.

Tegen deze achtergrond heeft de gemeente behoefte aan een 'objectieve spiegel' om een integrale afweging te maken. Daarvoor is gedegen inzicht en houvast nodig. Naast inzicht in de (financiële) effecten van gestapelde beleidskeuzes uit het verleden, heeft de gemeente ook behoefte aan inzicht in de keuzemogelijkheden voor de toekomst en de effecten die deze kunnen hebben op het voorzieningenniveau en de uitvoeringspraktijk. Daarmee kan worden voorkomen dat eventuele bezuinigingen worden gezocht waar ze minder kansrijk zijn of ongewenste consequenties hebben voor het voorzieningenniveau.

onderzoeksvragen

De gemeente Stadskanaal heeft Cebeon benaderd met het verzoek onderzoek te doen dat het gewenste inzicht biedt. Hierbij zijn een tweetal fasen onderscheiden.

In de eerste fase worden de uitgaven en inkomsten van Stadskanaal gespiegeld aan de financiële ijkpunten die ten grondslag liggen aan het gemeentefonds. Het betreft een gemeentebrede spiegel voor het gehele gemeentelijke takenpakket. In deze eerste fase worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. hoe verhouden zich de feitelijke netto lastenpatronen op alle taakgebieden van Stadskanaal zich tot de middelen die hiervoor via het gemeentefonds beschikbaar komen?
2. wat zijn de belangrijkste achtergronden van gevonden verschillen en hoe zijn deze globaal te duiden? Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan het sociaal domein.

Mede afhankelijk van de uitkomsten van de eerste fase kan Stadskanaal vervolgens besluiten tot een aanvullende opdracht voor een verdiepend onderzoek (inclusief procesbegeleiding). Daarbij kan verder worden ingezoomd op bepaalde taakonderdelen aan de hand van een aantal te selecteren referentiegemeenten. Indien gewenst dienen nadere afspraken worden gemaakt over de exacte inrichting van deze tweede fase en de rol van Cebeon in dat verband.

indeling rapportage

In de voorliggende rapportage worden de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek gepresenteerd. De rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 wordt beschreven welke informatie is gebruikt en welke werkzaamheden zijn verricht;
- in hoofdstuk 3 worden de uitkomsten gepresenteerd, eerst in een totaaloverzicht en daarna een toelichting per taakgebied;
- hoofdstuk 4 bevat een slotbeschouwing met daarin aandacht voor de belangrijkste bevindingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

2 Verrichte werkzaamheden

gebruikt bronmateriaal Stadskanaal

De informatiebasis voor de eerste fase bestaat uit gegevens uit de financiële administratie van Stadskanaal. We hebben een gedetailleerd bestand ontvangen met de lasten en baten uit de exploitatie van de gemeente.¹ Daarnaast heeft de gemeente vragen beantwoord naar aanleiding van de door Cebeon uitgevoerde analyses.

coderen financiële gegevens per taakgebied

De financiële gegevens zijn door Cebeon gerubriceerd naar uniforme taakgebieden binnen het gemeentelijke takenpakket, aansluitend op de clusterindeling van het gemeentefonds. Bij deze zogenaamde codering worden bepaalde posten uitgesplitst of verdeeld over taakgebieden (o.a. mutaties reserves en taakgerelateerde overhead) of anders gerubriceerd.

Doel van de codering is het clusteren van alle relevante lasten en baten die zijn verbonden aan het uitvoeren van de gemeentelijke taken op het betreffende taakgebied. Hierdoor wordt het mogelijk om de naar taakgebieden gerubriceerde netto lasten² van Stadskanaal op eenduidige wijze te vergelijken met de inkomsten die Stadskanaal jaarlijks via het gemeentefonds voor haar taken beschikbaar krijgt.³

Met deze codering kijkt het netto lastenbeeld per taakgebied af van rubriceringen op basis van de zogenaamde Iv3-taakvelden. De Iv3-rubricering wordt o.a. gebruikt voor CBS-statisiteken omtrent gemeentelijke lasten en baten en diverse – soms openbare – gemeentelijke ‘benchmarks’.⁴

ijkpunten gemeentefonds

De gemeentelijke uitgaven worden voor een belangrijk deel gedekt met algemene middelen die gemeenten ontvangen uit het gemeentefonds⁵. De verdeling van deze middelen over gemeenten is gebaseerd op het principe van kostenoriëntatie. Kort gezegd houdt dit in dat de beschikbare middelen zodanig over gemeenten worden verdeeld, dat alle gemeenten in staat zijn om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te realiseren bij een gelijke lokale belastingdruk. Dit wordt gerealiseerd door bij de verdeling rekening te houden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken⁶ van gemeenten, uitgaande van een gemiddeld voorzieningenniveau en een gemiddeld efficiënte uitvoering van het gemeentelijke takenpakket.

Het adagium is: het takenpakket is voor alle gemeenten gelijk, maar de omstandigheden waaronder gemeenten hun taken moeten uitvoeren verschillen. Door bij de verdeling van de middelen rekening te houden met deze uiteenlopende omstandigheden, worden gemeenten in gelijke mate in staat gesteld een vergelijkbaar voorzieningenniveau aan te bieden.

Aan de verdeling van de middelen in het gemeentefonds liggen zogenaamde financiële ijkpunten ten grondslag. Deze ijkpunten zijn gebaseerd op diepgaand financieel en beleidsinhoudelijk onderzoek bij tientallen gemeenten en omvatten in totaal circa 90 verschillende structuurkenmerken⁷. Opgeteld vormen de

¹ Het gaat om de rekening 2017, de gewijzigde begroting 2018 en de begroting 2019 op grootboekniveau.

² Dit zijn de bruto lasten minus de taakgerelateerde baten van gemeenten (met name leges, heffingen, specifieke uitkeringen). De netto lasten worden gedekt met de algemene middelen van de gemeente (de uitkering uit het gemeentefonds en algemene eigen middelen, zoals belastingen, rentebaten, deelnemingen, grondexploitaties et cetera).

³ Indien wordt besloten tot vervolgonderzoek waarbij ook informatie van andere gemeenten worden betrokken, maakt deze rubricering het tevens mogelijk de gemeenten op eenduidige wijze met elkaar te vergelijken.

⁴ Zoals ‘Waar staat je gemeente’ of ‘Vensters voor bedrijfsvoering’.

⁵ Dit omvat de algemene uitkering, de integratie-uitkering Sociaal domein (IUSD) en de overige integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

⁶ Zoals sociale structuurkenmerken (het aantal inwoners naar leeftijdsgroepen, uitkeringsgerechtigden, minderheden, et cetera) en fysieke kenmerken (oppervlakte en dichtheid bebouwing, aantal woonkernen, bedrijfsvestigingen, bodemkwaliteit, et cetera)

⁷ Inclusief de kenmerken waarmee de middelen van de IUSD worden verdeeld.

ijkpunten de algemene uitkering die de gemeenten jaarlijks uit het gemeentefonds ontvangen. Hoewel de rijksmiddelen vrij besteedbaar zijn, geven de ijkpunten een goede indicatie van:

- wat de uitvoering van gemeentelijke taken mag kosten, rekening houdend met de specifieke omstandigheden waaronder elke gemeente zijn taken moet uitvoeren;
- welke middelen de gemeente jaarlijks beschikbaar heeft voor haar taken;
- sturingsmogelijkheden en (financiële) effecten daarvan. Via de ijkpunten wordt rekening gehouden met omstandigheden die gemeenten in beginsel niet kunnen beïnvloeden, maar die wel van invloed zijn op hun kosten. Door deze structuurkenmerken te isoleren, kunnen de effecten inzichtelijk worden gemaakt van kostenfactoren die gemeenten wél kunnen beïnvloeden: keuzes ('knoppen') inzake het voorzieningenniveau voor de burger (aantal, kwaliteit e.d.) en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie en efficiëntie).

Op basis van de structuurkenmerken van Stadskanaal zijn de uitkomsten van de ijkpunten per taakgebied⁸ berekend voor 2018⁹, inclusief de relevante integratie- en decentralisatie-uitkeringen.

confrontatie netto lasten met ijkpunten

In de feitelijke netto lasten komen de in het verleden gemaakte keuzes van gemeenten tot uiting. Door deze netto lasten van gemeenten te spiegelen aan de uitkomst van hun ijkpunten, ontstaat inzicht in de financiële effecten van deze gemaakte keuzes. Daarmee bieden de ijkpunten een objectief beoordelingskader voor de huidige uitgaven en inkomsten én een geschikt afwegingskader voor toekomstige keuzes.

Ook voor Stadskanaal zijn de netto lasten per taakgebied geconfronteerd met de uitkomsten van de financiële ijkpunten voor Stadskanaal. In een globale verschillenanalyse zijn verschillen geduid en achtergronden inzichtelijk gemaakt. Voor enkele onderdelen (met name sociaal domein en de algemene overhead) is daarbij aanvullend gebruik gemaakt van informatie die bij Cebeon beschikbaar is op grond van eerdere onderzoeken.

De uitkomsten zijn besproken met de opdrachtgever. Opmerkingen naar aanleiding van deze bespreking zijn meegenomen in de uitkomsten, zoals die in het volgende hoofdstuk worden gepresenteerd.

⁸ Binnen het gemeentefonds kunnen 18 uitgaventaakgebieden en 2 inkomstentaakgebieden worden onderscheiden. In de circulaire van het gemeentefonds worden deze uitgaventaakgebieden samengevoegd tot 8 clusters van taakgebieden.

⁹ Stand septembercirculaire 2018.

3 Uitkomsten Stadskanaal

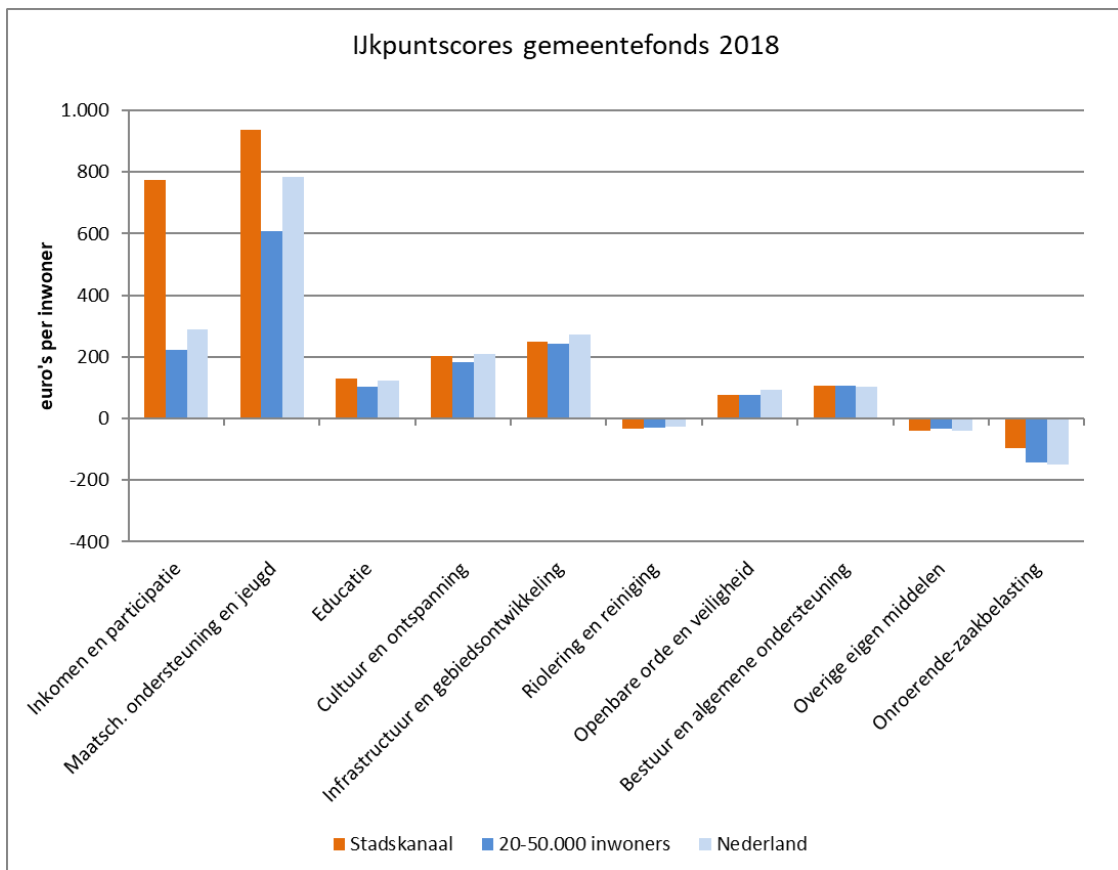
3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten gepresenteerd van de analyses uit de eerste fase. Eerst wordt de relatieve positie van Stadskanaal binnen het gemeentefonds in beeld gebracht: hoe verhoudt de uitkering van Stadskanaal zich tot die in andere gemeenten (paragraaf 3.2). Vervolgens worden de feitelijke netto lasten van Stadskanaal per taakgebied vergeleken met de inkomsten die Stadskanaal ontvangt uit het gemeentefonds en worden de belangrijkste verschillen kort toegelicht (paragraaf 3.3).

3.2 Positie Stadskanaal in gemeentefonds

Via het gemeentefonds ontvangen gemeenten een vergoeding van het Rijk die is afgestemd op de kosten die gemeenten moeten maken om hun taken uit te kunnen voeren. Daarbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om zelf inkomsten te genereren om een deel van hun kosten te dekken. Daarom is de gemeentefondsuitkering de som van de gemeentelijke score op een aantal uitgaven-ijkpunten minus een inhouding in verband met de inkomstenpotentie op grond van onroerendezaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM).

In onderstaande figuur wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de financiële ijkpunten voor een aantal clusters van taakgebieden voor Stadskanaal, het gemiddelde van alle gemeenten met 20-50.000 inwoners en het totaal voor alle Nederlandse gemeenten.



De figuur laat zien dat:

- Stadskanaal relatief veel algemene middelen ontvangt voor de clusters ‘Inkomen en participatie’ en ‘Maatschappelijke ondersteuning en Jeugd’. Ook op de clusters ‘Educatie’ en ‘Cultuur en ontspanning’ ontvangt Stadskanaal relatief iets meer middelen dan andere gemeenten van vergelijkbare omvang;
- op de overige uitgavenclusters is de ijkpuntcore van Stadskanaal vergelijkbaar met het gemiddelde van andere gemeenten van vergelijkbare omvang;
- opgemerkt wordt dat Stadskanaal – evenals veel andere gemeenten – een negatieve uitkering ontvangt op het cluster ‘Riolering en reiniging’. Dit hangt samen met het uitgangspunt van het gemeentefonds dat gemeenten kosten op deze taakgebieden in beginsel moeten dekken met heffingen en deze dus niet via het gemeentefonds vergoed worden. Aangezien gemeenten de BTW-component kunnen declareren bij het BTW-compensatiefonds, is deze in mindering gebracht op de gemeentefondsuitkering die daarmee vaak negatief wordt;¹⁰
- op het inkomstentaakgebied ‘onroerendezaakbelasting’ is te zien dat de inhouding voor Stadskanaal relatief laag is. Dit hangt samen met de relatief lage gemiddelde WOZ-waarde in Stadskanaal (dit geldt zowel voor woningen als niet-woningen).

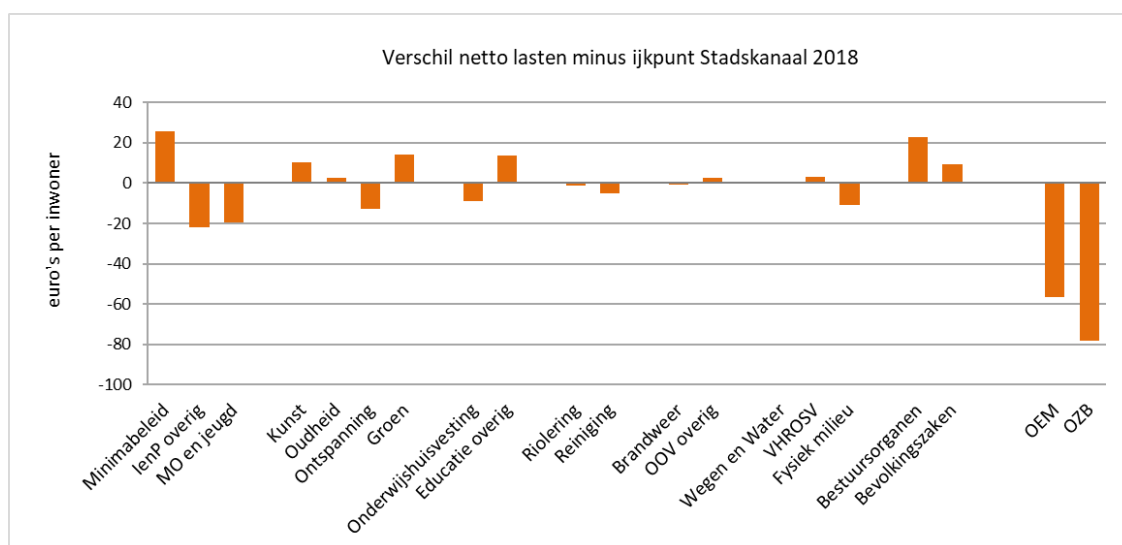
¹⁰ Alleen gemeenten met een slechte bodem ontvangen een vergoeding voor hun kosten op het taakgebied Riolering, waardoor er per saldo sprake kan zijn van een positieve uitkering in het gemeentefonds op dit taakgebied.

3.3 Confrontatie netto lasten Stadskanaal met ijkpunten per taakgebied

3.3.1 Totaaloverzicht

Nadat alle lasten en baten uit de gemeentelijke exploitatie op eenduidige wijze zijn gecodeerd naar de onderscheiden taakgebieden, kunnen deze op zinvolle wijze worden vergeleken met de middelen die Stadskanaal via het gemeentefonds voor de betreffende taakgebieden beschikbaar krijgt.

Onderstaande figuur geeft voor het jaar 2018 een overzicht van de verschillen tussen de feitelijke netto lasten en de ijkpuntcores van Stadskanaal voor diverse taakgebieden. Deze verschillen wordt uitgedrukt in euro's per inwoner.¹¹



Het beeld in bovenstaande figuur is een reflectie van de (historische) beleidskeuzes van Stadskanaal. In de volgende paragrafen wordt dit beeld toegelicht.

Daarbij gaan we eerst in op diverse onderdelen binnen het sociaal domein (paragraaf 3.3.2). Vervolgens komen de overige taakgebieden aan de orde (paragraaf 3.3.3).

3.3.2 Toelichting sociaal domein

minimabeleid

Net als veel andere gemeenten geeft Stadskanaal meer uit aan minimabeleid dan het uit het gemeentefonds voor dit taakgebied ontvangt (circa 26 euro per inwoner meer). Een groot deel van de uitgaven op dit taakgebied heeft betrekking op verstrekkingen in het kader van gemeentelijk minimabeleid (67 euro per inwoner). Daarnaast is schuldhulpverlening een substantiële uitgavenpost (17 euro per inwoner). Verder zijn er beperkte netto lasten voor kwijtschelding van gemeentelijke heffingen (5 euro per inwoner).¹²

¹¹ Uitgaande van 32.258 inwoners.

¹² De uitvoeringslasten inzake minimabeleid maken deel uit van het taakonderdeel overig werk en inkomen.

Op dit taakgebied heeft de gemeente veel keuzemogelijkheden om de uitgaven te beïnvloeden. Het betreft dan vooral keuzes die van invloed zijn op het bereik van het minimabeleid en het geboden voorzieningenniveau.

Aandachtspunt is dat de keuzes op dit taakgebied ook van invloed kunnen zijn op uitgaven op andere onderdelen van het sociaal domein. Zo speelt schuldenproblematiek vaak een belangrijke rol bij zorgvragen. Dit betekent dat bezuinigingen op schuldhulpverlening kunnen leiden tot meer langdurige en meer kostbare trajecten elders in het sociaal domein.

overig inkomen en participatie

Onder het taakgebied overig inkomen en participatie vallen de lasten en baten met betrekking tot re-integratie, de exploitatie van de sociale werkvoorziening, het saldo op de bijstandsuitkeringen (BUIG) en de gemeentelijke uitvoeringslasten voor inkomen en participatie (inclusief minimabeleid).

De totale uitgaven voor dit taakgebied zijn in 2018 substantieel lager dan het budget dat voor dit taakgebied via het gemeentefonds beschikbaar komt. Dat hangt samen met een incidenteel overschot op de BUIG in 2018 van 27 euro per inwoner.

In andere jaren ligt het totale netto lastenniveau op dit taakgebied rond de ijkpuntscore van Stadskanaal. Daarbij zijn de uitvoeringslasten voor inkomen en participatie relatief laag. Daar staat een tekort op de exploitatie van de sociale werkvoorziening tegenover (in 2018 circa 20 euro per inwoner).

Bij een eventuele verdieping dienen de uitvoeringslasten op dit taakgebied in samenhang met de resultaten op de andere onderdelen te worden beschouwd (met name bijstandsuitkeringen en re-integratie).

Aandachtspunt in dit verband is de relatie tussen de effectiviteit van gemeentelijk beleid gericht op specifieke doelgroepen en de daarmee samenhangende uitvoeringskosten. Daarbij kunnen gemeenten uiteenlopende keuzes maken ten aanzien van doelgroepen (focus op cliënten met grote of juist kleine afstand tot de arbeidsmarkt) en de beoogde effecten van beleid (duurzame uitstroom uit de bijstand of zinvolle dagbesteding).

maatschappelijke ondersteuning en jeugd (MOJ)

Onder het taakgebied maatschappelijke ondersteuning vallen uitgaven aan Wmo, immateriële voorzieningen (hulp bij huishouden, begeleiding en dagbesteding), materiële voorzieningen (woon- en vervoersvoorzieningen) en maatschappelijke opvang.

Onder het taakgebied jeugd vallen uitgaven aan algemene jeugdvoorzieningen (jongerenwerk, activering en schoolmaatschappelijk werk), het centrum voor jeugd en gezin en individuele voorzieningen (jeugdzorg met en zonder verblijf, jeugdbescherming en -reclassering).

De netto lasten van Stadskanaal liggen op het totale taakgebied MOJ duidelijk lager dan de middelen die voor dit taakgebied via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld (circa 20 euro per inwoner).

Binnen het taakgebied MOJ kunnen diverse taakonderdelen worden onderscheiden, zoals 'basisvoorzieningen', 'Wmo' en 'jeugd'. Op dit moment is het ijkpunt voor dit taakgebied nog niet op zinvolle wijze te verdelen naar deze taakonderdelen.¹³ Wel kan een globale indicatie worden gegeven van de omvang van deze taakonderdelen binnen het sociaal domein. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bij Cebeon beschikbare informatie over andere gemeenten.

¹³ Dit is wellicht wel mogelijk na de integrale herijking van het gemeentefonds die in 2019 wordt gestart.

Onderstaande tabel toont de uitgaven van Stadskanaal op de verschillende onderdelen van MOJ. Per onderdeel wordt aangegeven of Stadskanaal hier relatief weinig (-) of relatief veel (+) uitgeeft ten opzichte van een aantal andere gemeenten.¹⁴

Opgemerkt wordt dat het hier gaat om een vergelijking met een aantal gemeenten die niet specifiek als referentie voor Stadskanaal zijn geselecteerd.¹⁵ Deze gemeenten zijn qua omvang enigszins vergelijkbaar met Stadskanaal en geven net als Stadskanaal minder uit dan zij via het gemeentefonds ontvangen voor het taakgebied MOJ. Maar zij geven in sterkere mate minder uit dan Stadskanaal. Ten opzichte van deze gemeenten geeft Stadskanaal dus meer uit voor MOJ. Daarom is in de tabel op het totaal voor MOJ sprake van een plus.

Tabel 3.1: Globale duiding uitgaven MOJ-onderdelen in Stadskanaal. Stand 2018. Euro's per inwoner.

| <i>taakonderdeel</i> | <i>netto lasten</i> | <i>verschil t.o.v. andere gemeenten</i> |
|---|---------------------|---|
| <i>samenkracht en burgerparticipatie</i> | 118 | } |
| <i>publieke gezondheid</i> | 29 | |
| <i>sociale wijkteams</i> | 94 | |
| <i>jeugdhulp maatwerk</i> | 333 | ++ |
| <i>jeugdhulp geëscaleerde zorg</i> | 31 | + |
| <i>Wmo maatwerkvoorzieningen</i> | 39 | - |
| <i>Wmo maatwerkdienstverlening</i> | 272 | + |
| <i>Wmo opvang en beschermd wonen</i> | 3 | |
| TOTAAL maatschappelijke ondersteuning en jeugd | 918 | + |

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

basisvoorzieningen: sociale wijkteams, samenkracht en burgerparticipatie, publieke gezondheid

In Stadskanaal zijn de uitgaven aan de basisvoorzieningen relatief laag. Dit hangt o.a. samen met het gegeven dat Stadskanaal zelf geen zorg aanbied, maar doorverwijst naar externe zorgaanbieders. Uit landelijke statistieken valt op te maken dat een relatief groot deel van de jeugdigen met een zorgvraag wordt doorverwezen door huisartsen.

Het is de vraag in hoeverre basisvoorzieningen in Stadskanaal in voldoende mate aanwezig zijn en men deze voorzieningen ook daadwerkelijk weet te vinden (afhankelijk van de bekendheid bij het sociaal wijkteam en bij de voorzieningen onderling).

jeugdzorg

Bij jeugdhulp is sprake van een substantieel hoger netto lastenniveau dan in de andere gemeenten. Dit lijkt samen te hangen met het relatief grote aantal (dure) cliënten (zorg met verblijf).¹⁶

Belangrijk aandachtspunt in dit verband is de vraag hoe de toegang tot de zorg is geregeld, inclusief afspraken met andere verwijzers (eenduidige indicering, praktijkondersteuners huisartsen) en zorgaanbieders (afspraken over indicering en monitoring duur trajecten en resultaten). In een verdiepend onderzoek kan aandacht worden besteed aan de omvang en samenstelling (bijvoorbeeld naar zorgzwaarte en/of zorgduur) van het cliëntenbestand en de inkoopsystematiek voor jeugdzorg, in combinatie met het functioneren van de sociale wijkteams (inclusief de rol van externe verwijzers).

¹⁴ Deze referentiegegevens zijn ontleend aan beschikbare informatie uit eerdere onderzoeken van Cebeon. In een eventuele verdieping kan Stadskanaal gericht worden vergeleken met gemeenten die qua structuurkenmerken vergelijkbaar zijn met Stadskanaal.

¹⁵ Voor de vergelijkbaarheid zijn de netto lasten van deze gemeenten wel gecorrigeerd voor kostenbepalende structuurverschillen.

¹⁶ Op basis van gegevens uit de CBS monitor sociaal domein.

Wmo

Bij de maatwerkdienstverlening Wmo (hulp bij huishouden, begeleiding, dagbesteding) ligt het netto lastenniveau in Stadskanaal iets hoger dan in de andere gemeenten. Bij de Wmo-voorzieningen (hulpmiddelen) ligt het netto lastenniveau in Stadskanaal juist iets lager dan in de andere gemeenten.

De relatief hoge netto lasten voor maatwerkdienstverlening kunnen samenhangen met het relatief grote aantal cliënten met dure zorgvormen (verblijf). Opgemerkt wordt dat deze waarnemingen zijn gebaseerd op landelijke statistieken, waarvan bekend is dat waarnemingen voor individuele gemeenten niet altijd betrouwbaar zijn.¹⁷ In een verdiepend onderzoek zal speciaal aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid van dergelijk cijfermateriaal door dit bij de bron te controleren. Andere aandachtspunten in dit verband zijn de hoogte van eigen bijdragen en de mate waarin gebruik wordt gemaakt van vrijwilligers.

totaalbeeld MOJ

Ten opzichte van een aantal andere gemeenten ligt het netto lastenniveau in Stadskanaal op het taakgebied MOJ relatief hoog, wat vooral samenhangt met de relatief hoge netto lasten voor jeugdzorg. In combinatie met de relatief lage netto lasten op het taakonderdeel ‘basisvoorzieningen’ kan dit er op duiden dat de beoogde transformatie van dure maatwerkwzorg naar goedkopere voorliggende voorzieningen in Stadskanaal nog onvoldoende van de grond is gekomen.

In een verdiepend onderzoek kan gericht worden ingezoomd op de achtergronden van de kostenpatronen in Stadskanaal. Aan de hand van informatie van specifiek voor Stadskanaal geselecteerde referentiegemeenten kan nader worden verkend welke maatregelen zinvol kunnen zijn om de financiën in het sociaal domein beheersbaar te houden en de beoogde transformatie te realiseren.

3.3.3 Toelichting overige taakgebieden

cultuur en ontspanning

Binnen het taakgebied cultuur en ontspanning zijn de volgende taakgebieden te onderscheiden: kunst, oudheid, ontspanning en groen.

Onder het taakgebied kunst vallen uitgaven aan kunstinstituten, zoals theaters, poppodia, musea en kunstgroepen. In Stadskanaal hebben de netto lasten op dit taakgebied uitsluitend betrekking op het theater Geert Teis. Het betreft voor een belangrijk deel personele lasten (inclusief overhead). De netto lasten op het taakgebied kunst zijn circa 10 euro per inwoner hoger dan het budget dat via het gemeentefonds beschikbaar komt voor dit taakgebied.

Onder het taakgebied oudheid vallen uitgaven aan oudheidkundige musea en archeologie. De uitgaven van Stadskanaal liggen nagenoeg op het ijkpuntniveau.

Onder het taakgebied ontspanning vallen uitgaven aan sportaccommodaties, zwembaden, bibliotheken en kunstzinnige vorming. Stadskanaal geeft op dit taakgebied circa 13 euro per inwoner minder uit dan het via het gemeentefonds ontvangt voor dit taakgebied. De uitgaven in Stadskanaal hebben voor circa de helft betrekking op sporthallen en sportvelden. Daarna volgen uitgaven voor bibliotheken, kunstzinnige vorming en zwembaden. De uitgaven aan zwembaden zijn met 10 euro per inwoner relatief beperkt.

¹⁷ De cijfers uit de CBS-monitor sociaal domein worden aangeleverd door zorgaanbieders. Uit andere onderzoeken is bekend dat deze opgaven per gemeente niet altijd compleet zijn, doordat opgaven van sommige aanbieders ontbreken of eigen zorgaanbod van sociale wijkteams niet zijn opgegeven.

Onder het taakgebied groen vallen de uitgaven aan het beheer van parken en plantsoenen, lijkbezorging en natuur en openluchtrecreatie. In Stadskanaal gaat het hier vrijwel geheel om de (groene) uitgaven voor wijkbeheer. De gemeente geeft op dit onderdeel circa 14 euro per inwoner meer uit dan zij hiervoor ontvangt uit het gemeentefonds. De uitgaven op het taakgebied groen worden sterk beïnvloed door gemeentelijke keuzes omtrent de omvang, de inrichting en de onderhoudskwaliteit van het te onderhouden groenareaal. De komende jaren lopen de uitgaven op dit taakgebied nog iets verder op.

In totaal geeft Stadskanaal op de taakgebieden kunst, oudheid, ontspanning en groen in 2018 circa 15 euro per inwoner meer uit dan zij voor deze taken via het gemeentefonds beschikbaar krijgt. De hogere netto lasten hebben met name betrekking op kunst (theater Geert Teis) en groen. Op deze taakgebieden gelden weinig wettelijke voorschriften en heeft de gemeente derhalve veel keuzemogelijkheden om het uitgavenniveau te beïnvloeden.

onderwijshuisvesting en overige educatie

Onder het taakgebied onderwijshuisvesting vallen de uitgaven voor de huisvesting van het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs, inclusief gymlokalen. De uitgaven op dit taakgebied liggen lager dan de beschikbare middelen uit het gemeentefonds. Dit kan samenhangen met de gemiddelde ouderdom van schoolgebouwen (relatief lage kapitaallasten bij oudere gebouwen). Daarnaast kunnen keuzes omtrent het voorzieningenniveau (o.a. gehanteerde normen bij nieuwbouw en klassengrootte) hier een rol spelen. Aandachtspunt is dat wanneer scholen op termijn worden vervangen (nieuwbouw) de kapitaallasten toenemen en de netto lasten op het taakgebied onderwijshuisvesting zullen stijgen.

Onder het taakgebied overige educatie vallen uitgaven voor leerlingenvervoer, peuterspeelzalen, leerplichtwet en schoolbegeleiding/logopedie. De netto lasten op dit taakgebied liggen circa 14 euro per inwoner hoger dan de inkomsten uit het gemeentefonds. In Stadskanaal hebben de netto lasten op dit taakgebied vooral betrekking op leerlingenvervoer, leerplicht en peuterspeelzalen. Daarbij lijken vooral de netto lasten voor leerplicht relatief hoog.

reiniging en riolering

Onder het taakgebied reiniging vallen de uitgaven voor het inzamelen en verwerken van afval en de baten van de afvalstoffenheffing. Onder het taakgebied riolering vallen de uitgaven aan het beheer van de riolering en waterzuivering en de baten van de rioolheffing.

Bij zowel riolering als reiniging is er sprake van een negatieve score op het ijkpunt. Gemeenten worden geacht hun uitgaven te dekken met gemeentelijke heffingen. Daarnaast zijn de uitgaven op deze taakgebieden voor een belangrijk deel BTW-gerelateerd. Dit betekent dat de BTW kan worden gedeclareerd bij het BTW-compensatiefonds. Deze uitgaven worden daarom niet wordt gehonoreerd in het gemeentefonds.¹⁸ Alleen gemeenten met een slechte bodemgesteldheid ontvangen bij riolering een vergoeding uit het gemeentefonds. Deze vergoeding wordt gedekt door gemeenten met een goede bodemgesteldheid, zoals Stadskanaal. De gemeenten met een goede bodemgesteldheid hebben daarom een klein negatief ijkpunt.

De netto lasten van Stadskanaal op het taakgebied riolering zijn vrijwel gelijk aan de ijkpuntscore. Bij reiniging realiseert Stadskanaal iets meer inkomsten dan in het gemeentefonds wordt verondersteld.

¹⁸ Bij de introductie van het BTW-compensatiefonds zijn in dit verband budgetten uit het gemeentefonds genomen.

brandweer en overige openbare orde en veiligheid

Onder het taakgebied brandweer en openbare orde en veiligheid vallen de uitgaven aan brandweer en rampenbestrijding, criminaliteitspreventie, cameratoezicht en vergunningen APV en bijzondere wetten. De uitgaven van Stadskanaal op dit taakgebied zijn nagenoeg gelijk aan de inkomsten uit het gemeentefonds.

infrastructuur en gebiedsontwikkeling

Binnen infrastructuur en gebiedsontwikkeling zijn de volgende taakgebieden te onderscheiden: wegen en water, volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (VHROSV) en fysiek milieu.

Het taakgebied wegen en water heeft betrekking op aanleg en onderhoud van wegen, openbare verlichting, straatreiniging, gladheidsbestrijding, verkeersmaatregelen, parkeren en, waterwegenonderhoud. De uitgaven van Stadskanaal zijn gelijk aan de uitkering voor dit taakgebied uit het gemeentefonds. De uitgaven lopen de komende jaren iets op. Dit heeft te maken met een kleine stijging van de verwachte kosten voor beheer en onderhoud wegen.

Het taakgebied gebiedsontwikkeling heeft betrekking op volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing en omgevingsbeheer (VHROSV). De uitgaven van Stadskanaal voor dit taakgebied zijn nagenoeg gelijk aan de inkomsten uit het gemeentefonds.

Het taakgebied fysiek milieu heeft betrekking op uitgaven voor milieuvergunningverlening en handhaving, milieueffectrapportages, bodemgesteldheid, luchtkwaliteit en duurzame energie. De uitgaven van Stadskanaal zijn circa 11 euro per inwoner lager dan de inkomsten voor dit taakgebied uit het gemeentefonds.

De totale netto lasten in de sfeer van infrastructuur en gebiedsontwikkeling liggen in Stadskanaal circa 8 euro per inwoner lager dan de middelen die via het gemeentefonds voor deze taken beschikbaar komen.

bestuur en algemene ondersteuning

Binnen bestuurszaken en algemene ondersteuning zijn de volgende taakgebieden te onderscheiden: bestuursorganen, bevolkingszaken en algemene overhead.

Het taakgebied bestuursorganen heeft betrekking op de vergoedingen aan het bestuur van de gemeente: de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, inclusief de griffie en de rekenkamer. De netto lasten op dit taakgebied liggen in 2018 hoger dan de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen. Dit wordt volledig veroorzaakt door een incidentele toevoeging aan de wachtgeldvoorziening voor voormalige college- en raadsleden. Het structurele uitgavenniveau van Stadskanaal ligt iets onder het ijkpunt.

Het taakgebied bevolkingszaken heeft betrekking op de netto lasten met betrekking tot reisdocumenten en rijbewijzen, het bijhouden van de burgerlijke stand en het houden van verkiezingen. De netto lasten liggen in Stadskanaal iets boven het ijkpunt. Relevant voor dit taakgebied is dat de komende jaren een daling van de paspoortleges wordt verwacht. Dit komt omdat de geldigheidsduur van paspoorten is verhoogd van vijf naar tien jaar. Daardoor zullen er komende jaren minder paspoorten worden aangevraagd. De gemeente begroot daarentegen een toename van de personele lasten in de komende jaren.

Eventuele besparingen op dit taakgebied kunnen worden gezocht in het voorzieningenniveau (o.a. openingstijden balies).

Met betrekking tot het taakgebied algemene overhead wordt opgemerkt dat het ijkpunt in het gemeentefonds sterk is verouderd. Zo is het ijkpunt niet aangepast voor de decentralisaties in 2015 waardoor het gemeentelijke takenpakket – en de daarmee gemoeide overhead – substantieel is uitgebreid.¹⁹

Bovendien is voor het onderhavige onderzoek het taakgerelateerde deel van de feitelijke overheadlasten afgezonderd²⁰ en globaal toegerekend aan de inhoudelijke taakgebieden op basis van de verdeling van de salarislasten in de exploitatie.²¹

Tegen deze achtergrond dienen de uitkomsten voor het taakgebied algemene overhead met enige terughoudendheid te worden beoordeeld.

Wel kan de omvang van de algemene overhead in Stadskanaal globaal worden vergeleken met bij Cebeon beschikbare gegevens van andere gemeenten. Op basis van deze vergelijking lijkt het huidige netto lastenniveau voor algemene overhead in Stadskanaal niet hoog.

eigen middelen

Binnen de eigen middelen waarmee rekening wordt gehouden in het gemeentefonds kan een onderscheid worden gemaakt tussen onroerendezaakbelasting (OZB) en overige eigen middelen (OEM).

Het taakgebied overige eigen middelen (OEM) heeft betrekking inkomsten uit diverse belastingen (exclusief OZB), het saldo van de grondexploitatie, inkomen uit vermogen en beleggingen, economische activiteiten zoals markten en mutaties in algemene reserves. In 2018 liggen de feitelijke inkomsten uit OEM in Stadskanaal substantieel hoger dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met substantiële onttrekkingen aan de algemene reserve. De komende jaren nemen de inkomsten uit OEM sterk af. In 2021 liggen de inkomsten uit OEM circa 24 euro per inwoner hoger dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit is vergelijkbaar met het gemiddelde van andere gemeenten met vergelijkbare omvang als Stadskanaal.

De feitelijke inkomsten uit onroerendezaakbelasting (OZB) liggen in Stadskanaal duidelijk hoger dan het niveau waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Dit hangt samen met de relatief hoge OZB-tarieven die Stadskanaal hanteert, zowel voor woningen als niet-woningen.²²

¹⁹ In de komende herijking van het gemeentefonds in 2019 zal de algemene overhead worden meegenomen.

²⁰ Dit is noodzakelijk geworden met invoering van het nieuwe BBV, waardoor gemeenten met ingang van 2017 de overhead niet meer hoeven toe te delen aan inhoudelijke taakgebieden maar deze verzameld op één taakveld (0.4) moeten verantwoorden.

²¹ Hierbij zijn de salarissen van het SW-bedrijf buiten beschouwing gelaten.

²² In 2018 ligt het OZB-tarief voor woningen circa 45% hoger dan het gemiddelde in de groep gemeenten met 20-50.000 inwoners, terwijl het gemiddelde tarief voor niet-woningen in Stadskanaal circa 60% hoger ligt.

4 Slotbeschouwing

gemeentebreed beeld lasten en baten Stadskanaal

Uit de vergelijking van de netto lasten van Stadskanaal met de middelen die via het gemeentefonds beschikbaar komen voor het gemeentelijke takenpakket, komen de volgende beelden naar voren:

- het netto lastenniveau is relatief hoog op de volgende taakgebieden: minimabeleid, kunst, groen, overige educatie en bevolkingszaken;
- er is sprake van een relatief laag netto lastenniveau op de volgende taakgebieden: overige inkomen en participatie, maatschappelijke ondersteuning en jeugd, ontspanning, onderwijshuisvesting en fysiek milieu.
- de hoger netto lasten worden gedekt met relatief hoge OZB-inkomsten. Daarnaast is er in 2018 sprake van extra overige eigen inkomsten. Doordat deze voor een belangrijk deel bestaan uit onttrekkingen uit algemene reserves, nemen de overige eigen inkomsten de komende jaren duidelijk af.

Het ligt voor de hand om eventuele besparingen vooral te zoeken op de taakgebieden waar momenteel sprake is van een relatief hoog netto lastenniveau (minimabeleid, kunst, groen, overige educatie en bevolkingszaken). Bij deze taakgebieden hebben gemeenten relatief veel vrijheidsgraden om het uitgavenniveau te beïnvloeden, bijvoorbeeld door aanpassingen in het voorzieningenniveau (o.a. openingstijden balies burgerzaken, omvang, inrichting en kwaliteit groenarealen, bereik en voorzieningenniveau minimabeleid). Daarnaast heeft de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (organisatie, werkwijze, efficiëntie) een belangrijke invloed op het uitgavenniveau op de arbeidsintensieve taakgebieden.

nadere beschouwing sociaal domein

Met de beoogde transformatie in het sociaal domein zouden gemeenten op termijn kunnen besparen op duurdere (maatwerk)zorg door meer in te zetten op algemene basisvoorzieningen. Op dit moment is er in Stadskanaal sprake van relatief lage uitgaven aan basisvoorzieningen en hoge uitgaven aan maatwerk (jeugd)zorg.

Weliswaar ligt het netto lastenniveau in het sociaal domein in Stadskanaal momenteel lager dan de middelen die voor deze taken via het gemeentefonds beschikbaar komen. Gezien de beoogde transformatie en met het oog op de financiële beheersbaarheid van het sociaal domein, zou het toch zinvol kunnen zijn om nader in te zoomen op de wijze waarop het sociaal domein in Stadskanaal is georganiseerd en functioneert.

mogelijkheden verdiepend vervolgonderzoek

In een verdiepend vervolgonderzoek kan nader worden ingezoomd op de achtergronden van de geconstateerde verschillen. Centraal doel is een sluitende meerjarenbegroting, met de nodige ruimte voor (nieuwe) ambities. Daarbij kan inzichtelijk worden gemaakt op welke aspecten de gemeente (andere) keuzes kan maken en welke (financiële) effecten daarvan verwacht kunnen worden. Het gaat dan met name om keuzes met betrekking tot het voorzieningenniveau (omvang en kwaliteit) en de gemeentelijke uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie en aspecten van efficiëntie).

Dergelijke inzichten kunnen worden opgedaan door een aantal specifiek voor Stadskanaal geselecteerde referentiegemeenten in het onderzoek te betrekken, waarvoor Cebeon een voorstel kan doen. Indien gewenst dienen nadere afspraken te worden gemaakt over de concrete invulling van zo'n verdiepend onderzoek.