



BMC-hZC-Coronamonitor Nederlandse gemeenten

1^e tussenrapportage

Juli 2020



INGESCHATTE CORONA-EFFECTEN VOOR NEDERLANDSE GEMEENTEN LOPEN NU AL OP TOT CIRCA € 1,4 MILJARD

COVID-19: Forse impact op de Openbare Financiën

Als gevolg van de coronacrisis is de onzekerheid over de economische ontwikkeling groot. Dat geldt niet alleen voor de Rijksbegroting, maar ook voor de financiën van de gemeenten en provincies. Inmiddels is er sprake van een forse economische krimp, die nog gecompenseerd wordt door een compensatiepakket van het Rijk. Of deze effecten van korte duur zullen zijn, of langere tijd zullen doorwerken, is nog onzeker en mede afhankelijk van de vraag of er straks sprake zal zijn van een tweede pandemie. De gemeenten zijn nu volop bezig om de effecten van de afgelopen maanden in kaart te brengen en een inschatting te maken van wat de komende periode op hen af komt.

Nederlandse gemeenten: een wisselend beeld van de analyses

Samen met het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit voert BMC een analyse uit aan de hand van de rapportages die de gemeenten naar buiten hebben gebracht. Inmiddels zijn de rapportages van ruim 60 gemeenten in beeld gebracht. De onderzochte gemeenten zijn goed voor ruim 43% van de totale gemeentelijke uitgaven. De analyses van de Nederlandse gemeenten over de ingeschatte corona-effecten zijn divers. Waar de ene gemeente rapporteert aan de hand van een uitgebreide monitor, volstaat een andere gemeente nog met een globale, overall inschatting. Veel effecten worden in dit stadium bovendien nog

niet vertaald in een concreet bedrag, maar worden vooralsnog PM geraamd.

Eerste analyses geven wisselend beeld

De effecten zijn onderverdeeld in 28 beleidsterreinen. Wat opvalt in de analyse is dat slechts 6 van de 26 beleidsterreinen door meer dan de helft van de gemeenten wordt genoemd. Dat zou erop kunnen duiden dat de corona-effecten maar op een beperkt terrein hun weerslag hebben. Veel waarschijnlijker is het echter dat nog niet alle effecten zichtbaar zijn of zichtbaar zijn gemaakt. Want slechts twee beleidsterreinen worden in het geheel niet genoemd. Dat betekent dat op bijna alle terreinen wel corona-effecten door één of meerdere gemeenten worden gesignaleerd, maar dat er mogelijk nog wel sprake is van blinde vlekken in de gepresenteerde analyses.

Nog veel PM-ramingen

Wat verder opvalt is dat nog veel effecten PM zijn geraamd. In bijna de helft van de gevallen (13 van de 28 beleidsterreinen) heeft het merendeel van de gemeenten die op dat terrein een effect verwacht ervoor gekozen om de inschatting nu nog PM te ramen.

Nog grote onzekerheid over de uitkomsten

Dit alles maakt dat er sprake is van een grote onzekerheidsmarge over de financiële effecten die daadwerkelijk gaan optreden. We hebben onze gegevens doorvertaald naar een macro-effect. Wanneer we de kwantitatief gemaakte effecten doorrekenen dat komen wij uit op een effect van circa 1,1 tot 1,4 miljard euro. Dit is exclusief de kosten van de TOZO-regeling. Dit ligt in lijn met inschattingen van eerdere berekeningen die onlangs naar buiten zijn gebracht. Rijk en VNG hebben inmiddels overeenstemming bereikt over een voorlopig compensatiepakket van bijna € 700 miljoen. Op basis van de huidige inschattingen is dat ontoereikend om de gemeenten te compenseren voor de effecten van de crisis.

AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

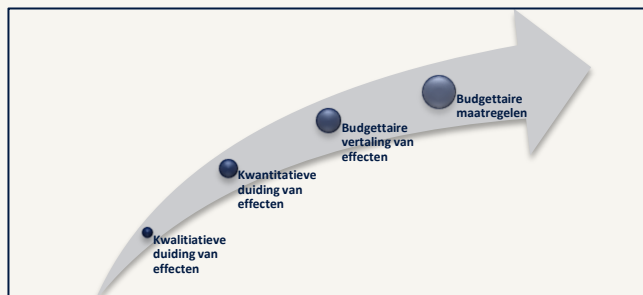
Landelijk beeld van de financiële consequenties

Binnen BMC is recent het initiatief genomen om vanuit een drietal thema's onze opdrachtgevers te adviseren ten aanzien van de gevolgen van de coronacrisis. Deze thema's zijn Sociaal Domein, Politiek & Bestuur en Financiën.

Inzake het laatstgenoemde thema (Financiën) hebben BMC en het Zijlstra Center van de Vrije Universiteit Amsterdam de samenwerking gezocht om een landelijk beeld te krijgen van de financiële consequenties van de effecten van de coronacrisis.

Monitor: een steeds scherper beeld

We hebben bewust gekozen voor de term "Monitor". Het beeld dat verkregen wordt uit de analyse zal in de loop van de tijd verder ingekleurd worden. Dit betekent dus dat wij de komende tijd zoveel mogelijk nota's willen gaan beoordelen om dit beeld te krijgen. Het beeld dat op dit moment in de coronanota's of kadernota's wordt geschetst is niet het eindbeeld. We hanteren daarvoor het volgende plaatje:



Analyse van "formele" documenten

We analyseren de formele documenten die gemeenten uitbrengen naar de gemeenteraden: voorjaarsnota, kadernota crisisnota's, begrotingen 2021 en tussentijdse rapportages als gevolg van de coronacrisis.

EFFECTEN IN NEDERLANDSE GEMEENTEN: WISSELEND BEELD

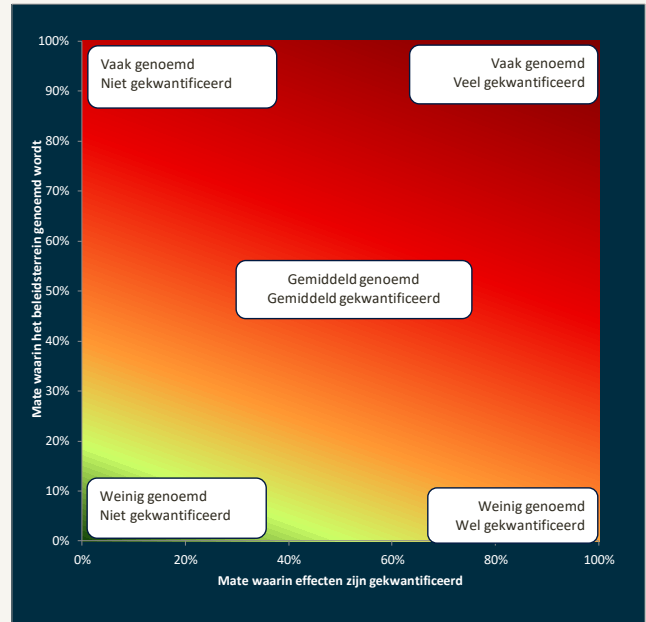
Het merendeel van de effecten moet zich nog uitkristalliseren

De analyses van de Nederlandse gemeenten over de ingeschatte corona-effecten zijn divers. Waar de ene gemeente rapporteert aan de hand van een uitgebreide monitor, volstaat een andere gemeente nog met globale, overall inschattingen. Veel effecten worden in dit stadium bovendien nog PM geraamd. Dat laatste betekent dat men van oordeel is dat in dit stadium de effecten nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn om dit te vertalen in een concreet bedrag.

Vier grafieken voor 28 beleidsterreinen

We hebben de inventarisatie van de verschillende beleidsterrein nader in beeld gebracht. Hierbij zijn vier grafieken opgesteld voor 26 beleidsterreinen. We maken de financiële effecten zichtbaar langs twee assen: de verticale as representeert de mate waarin het beleidsterrein wordt genoemd door de onderzochte gemeenten en de horizontale as geeft de mate weer waarin de effecten zijn gekwantificeerd. Daarmee kunnen we de beleidsterreinen als volgt weergeven zoals in de figuur hiernaast is aangegeven.

Naarmate een beleidsterrein meer in de buurt komt van de rechterbovenhoek, komt het beleidsterrein vaker voor in de verantwoordingsstukken van de gemeenten en is het bovendien ook vaker gekwantificeerd. Dit impliceert dat dit beleidsterrein bij veel gemeenten door de coronacrisis wordt geraakt, maar ook dat deze gemeenten er over het algemeen in slagen om een redelijke inschatting te maken van de financiële

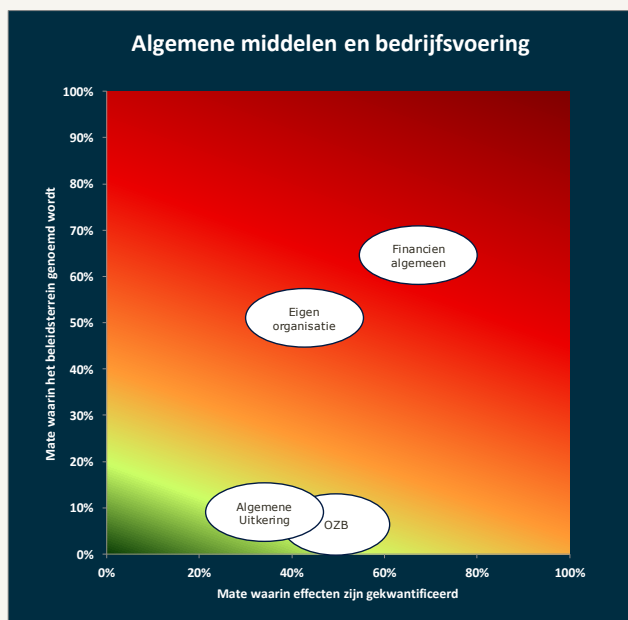


effecten. Beleidsterreinen die rechtsonder vermeld staan worden relatief weinig genoemd, en gemeenten zijn ook nog eens in staat deze goed te kwantificeren. Het omgekeerde is het geval bij de hoek linksboven. Dit is naar onze mening een bijzonder risicovol gebied, omdat gemeenten voor de beleidsterrein die daarin zijn opgenomen blijkbaar wel in de gaten hebben dat ze met de nodige financiële risico's te maken zullen hebben, maar het in de praktijk erg lastig vinden om deze te kwantificeren. Ten slotte zitten in de linkerbenedenhoek de beleidsterreinen die weinig genoemd worden en bovendien niet gekwantificeerd zijn.

Algemene middelen en bedrijfsvoering

Bij de algemene middelen en bedrijfsvoering zien we vooral effecten in de sfeer van wegvallende dividenden, het instellen van een coronafonds en meer algemene financiële effecten zoals het risico van het inroepen van een garantstelling of effecten als gevolg van faillissementen van verbonden partijen. Ook de effecten van de aanpassingen van de eigen organisatie scoren hoog. Effecten op de algemene uitkering en de OZB worden nog maar weinig genoemd.

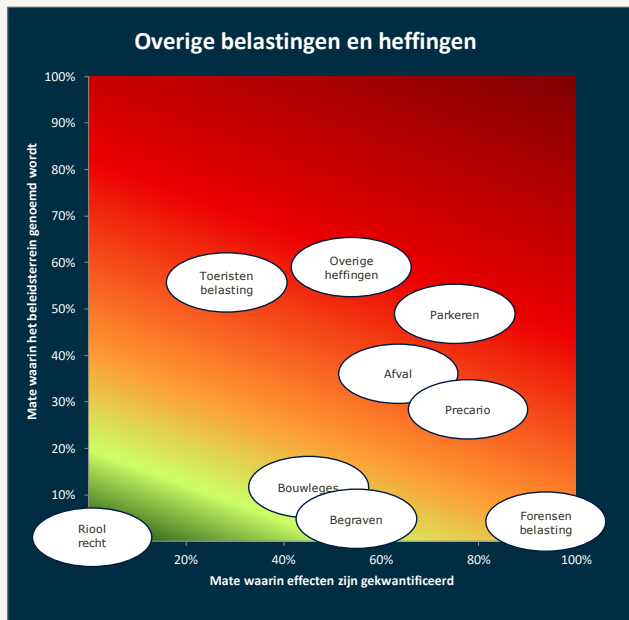
Geinventariseerde corona-effecten
 Algemene middelen en bedrijfsvoering



Overige belastingen en heffingen

De overige belastingen en heffingen hebben we separaat in beeld gebracht. We zien hierin dat de toeristenbelasting, de parkeerheffingen de overige leges en heffingen (zoals marktgelden, havengelden en leges voor evenementen) het meest worden genoemd. Deze effecten worden in behoorlijke mate gekwantificeerd.

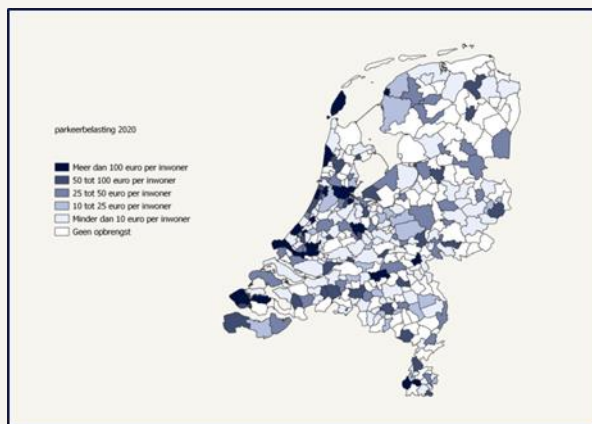
Geinventariseerde corona-effecten
 Overige belastingen en heffingen



Parkeeropbrengsten: een wisselend beeld in de Nederlandse gemeenten

De Nederlandse gemeenten verwachten in 2020 voor een bedrag van bijna € 1,1 miljard te ontvangen aan parkeerbelastingen of parkeerheffingen. Dit is echter niet voor iedere gemeente gelijk, zoals bijgaand overzicht laat zien. Een groot deel van de gemeenten kent nauwelijks parkeeropbrengsten, zoals de figuur hieronder laat zien.

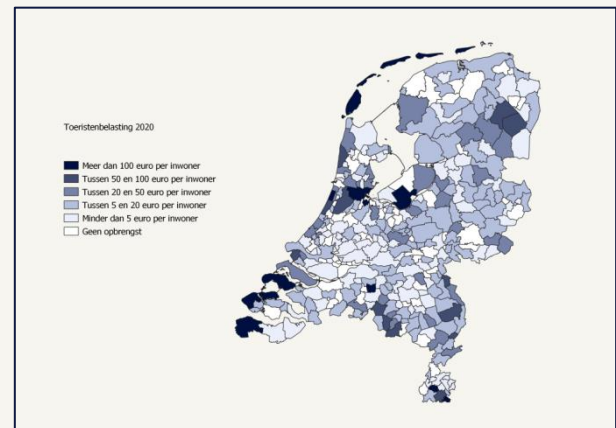
Geraamde parkeeropbrengsten Nederlandse gemeenten Begroting 2020



Toeristenbelasting: ook grote verschillen

Hetzelfde beeld geldt ook voor de opbrengst van ongeveer € 400 miljoen die de Nederlandse gemeenten dachten te ontvangen uit de toeristenbelasting. Ook die opbrengst geeft een wisselend beeld tussen gemeenten. De helft van deze opbrengst komt voort uit de begroting van de gemeente Amsterdam.

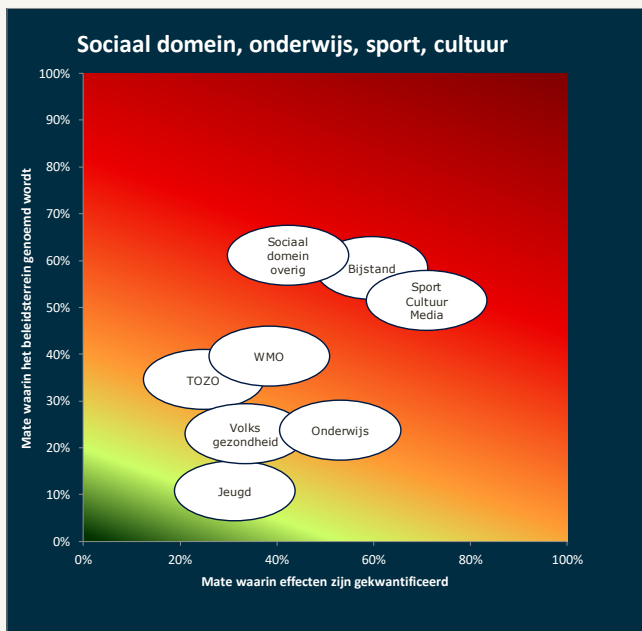
Geraamde Toeristenbelasting Nederlandse gemeenten Begroting 2020



Sociaal domein, onderwijs, sport, cultuur en media

Binnen dit domein springen er een drietal beleidsterreinen uit: bij sport, cultuur en media gaat het vooral om de inkomstenderving voor sportverenigingen, theaters en musea. Ook signaleren gemeenten (risico's op) hogere uitgaven voor bijstandsuitkeringen en een groter beroep op de budgetten voor het armoedebeleid. Daarnaast schatten gemeenten in dat ze hogere kosten maken voor de sociale werkvoorziening, de wijkvoorzieningen en de daklozenopvang.

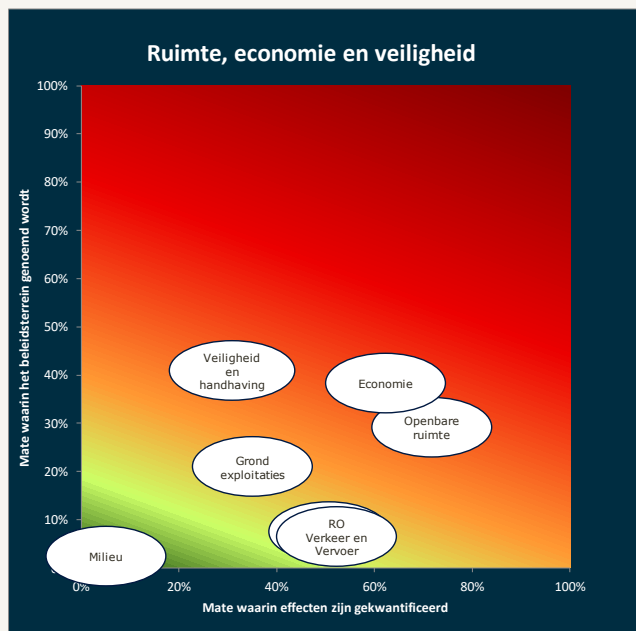
*Geïnterviewde corona-effecten
 Sociaal domein, onderwijs, sport, cultuur*



Ruimtelijk domein: effecten nog beperkt

In het ruimtelijk domein worden de effecten momenteel nog beperkter ingeschat, zoals de onderstaande figuur laat zien. Gemeenten zien vooral effecten op het terrein van Openbare Orde en Veiligheid, waaronder de handhaving en de economie (steunmaatregelen aan lokale ondernemers).

*Geïnterviewde corona-effecten
 Ruimte, economie en veiligheid*



Samenvattend overzicht

In het onderstaande overzicht geven we een beeld van de meest genoemde beleidsterreinen, waarvoor de gemeenten een financieel effect voorzien.

Overzicht van de meest genoemde beleidsterreinen en de mate van kwantificering

Beleidsterrein	Aantal gemeenten	Mate van kwantificering	Voorbeelden van ingeschatte effecten
Bestuur en Financiën algemeen	66%	68%	Instellen coronafonds, wegvallende dividenden, faillissementen verbonden partijen, toename garantstellingen
Sociaal Domein (algemeen)	61%	47%	Bijdrage SW-organisatie, kosten voor de buurtcentra, kosten dak- en thuislozenopvang
Overige heffingen	59%	53%	Leges burgerzaken, leges marktgelden, leges evenementen, leges standplaatsen, leges havengelden,
Bijstand	59%	51%	Armoedebeleid, Toename bijstandsuitkeringen,
Sport en Cultuur	56%	57%	Steunpakket cultuur, compensatie wegvallende inkomsten, derving inkomsten bibliotheek, derving inkomsten museum
Toeristenbelasting	56%	32%	Wegvallende inkomsten agv toeristenbelasting
Bedrijfsvoering / eigen organisatie	52%	44%	Werkplekaanpassingen, extra inhuur, extra ICT-kosten, kosten digitaal vergaderen
Parkeerinkomsten	48%	76%	Wegvallende parkeeropbrengsten
Openbare orde / handhaving	39%	35%	Inzet BOA's, extra kosten veiligheidsregio

**Doorvertaling naar een landelijk beeld:
€ 1,1 tot € 1,4 miljard**

Worden de effecten op de toeristenbelasting en de parkeerinkomsten al behoorlijk gekwantificeerd, de effecten op de andere beleidsterreinen zijn in verhouding nog maar beperkt gekwantificeerd. Ook zien we gemeenten die al wel een effect inschatten, maar dit nog maar beperkt specificeren of hiervoor een algemeen bedrag opnemen. Grofweg zien we in de kwantificering van de effecten een vierdeling ontstaan: een kwart voor de parkeeropbrengsten, ongeveer een

kwart voor de ingeschatte effecten van de toeristenbelasting. De derde is algemeen financieel van aard en de vierde categorie bestaat uit de overige beleidsterreinen.

Wanneer we de gegevens van de gemeenten waarvan wij verantwoordingsstukken hebben geanalyseerd doorvertalen naar een landelijk beeld dan komen we op basis van de huidige gegevens uit op een ingeschat effect van circa € 1,1 tot € 1,4 miljard. Dit hebben we weergegeven in de onderstaande tabel.

Overzicht ingeschatte corona-effecten Nederlandse gemeenten (exclusief TOZO-regeling)
(Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Nederland	Geselecteerde gemeenten	Effecten		Ingeschat Macro-effect	
			Min	Max	Min	Max
Totale begrotingsvolume	62.900	27.250				
Parkeerinkomsten	1.100	700	137	142	215	225
Toeristenbelasting	400	260	124	179	200	275
Algemeen Financieel			133	194	310	450
Overige beleidsterreinen	61.400	26.290	154	203	360	475
Totaal			547	718	1.085	1.425

De geselecteerde gemeenten zijn goed voor ruim € 27 miljard van het totale begrotingsvolume. Dit is ruim 43% van het totale volume van de Nederlandse gemeenten (62,9 miljard). Hoewel in dit stadium de grote gemeenten nog oververtegenwoordigd zijn in de analyse, kunnen we hiermee een redelijke inschatting maken van het macro-effect tot nu

toe. De inschattingen ten aanzien van de parkeerinkomsten en de toeristenbelasting zijn al in sterke mate kwantitatief gemaakt. Omdat deze opbrengsten wisselend over de Nederlandse gemeenten verdeeld zijn, hebben we deze apart doorgerekend. De overige beleidsterreinen zijn generiek doorvertaald naar een macro-effect.

HET RIJK DEKT NOG NIET DE VOLLEDIGE SCHADE EN DE GEMEENTEN KWAMEN AL MIDDELEN TEKORT....

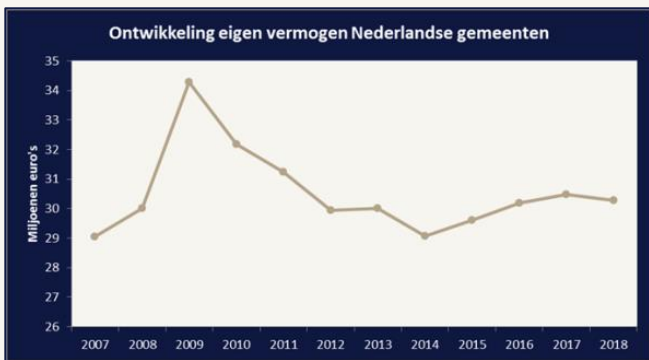
Het tot nu toegezegde Steunpakket van het Rijk dekt niet de volledige schade

Naast de TOZO-regeling (tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandige ondernemers) heeft het Rijk bijna € 700 miljoen uitgetrokken voor compensatie aan de Nederlandse gemeenten. De uitwerking hiervan is begin juli gepubliceerd. Wanneer we dit afzetten tegen de huidige inschatting, dan zou dit compensatiepakket ongeveer de helft van de coronaschade dekken.

De rekening 2018 was een trendbreuk na de herstelperiode

De eerste jaren na de crisis zagen de gezamenlijke Nederlandse gemeenten hun vermogen weer stijgen, zoals de grafiek hieronder laat zien. 2018 was het eerste jaar waarin de gezamenlijke Nederlandse gemeenten moesten inleveren op hun eigen vermogen. Voor een belangrijk deel werd dit veroorzaakt door de tekorten op het sociaal domein.

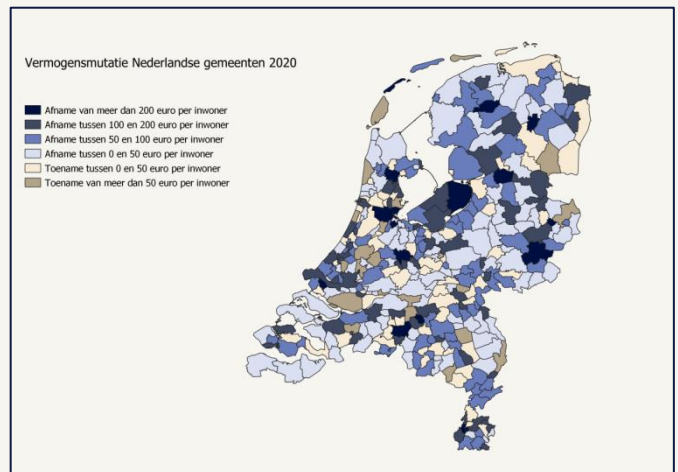
Ontwikkeling eigen vermogen Nederlandse gemeenten 2007 - 2018



De begrotingen van 2019 en 2020 vertonen het zelfde beeld

Deze lijn lijkt zich door te trekken. Uit een door BMC uitgevoerde analyse van de begrotingen 2020, voorafgaand aan het intreden van de coronacrisis, bleek dat gemeenten verwachtten dat ze over 2020 ongeveer € 1 miljard zouden interen op hun eigen vermogen. Hoewel er door de gemeenten rekening werd gehouden met een accresstijging van het gemeentefonds en een stijging van de belastingopbrengsten, schatten de gemeenten in vooral door de kostenstijgingen in het Sociaal Domein onvoldoende middelen te hebben om hun begroting sluitend te krijgen.

Geraamde vermogensmutatie Nederlandse gemeenten Begroting 2020



Grootste deel van de opschalingskorting komende jaren moet nog worden geëffectueerd

In 2012, bij de formatie van het Kabinet Rutte II, werd ingezet op een opschaling van gemeenten. Deze opschaling zou moeten leiden tot besparingen door schaalvoordelen, verminderen van toezicht, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken. Daarnaast werd uitgegaan van een daling van

het aantal gemeenteambtenaren doordat gemeenten groter zouden worden of met elkaar gaan samenwerken. Hiertoe zou het gemeentefonds over een periode van 10 jaar met € 975 miljoen worden gekort. De beoogde opschaling is inmiddels van de baan, maar de korting is in stand gebleven. Sterker nog, het grootste deel van de korting zal de komende jaren nog worden geëffectueerd, zoals onderstaande tabel laat zien.

Overzicht van de omvang van de opschalingskorting in het gemeentefonds (Bedragen x € 1 miljoen)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Korting	60	60	60	60	60	70	90	110	130	135	140
Cumulatief	60	120	180	240	300	370	460	570	700	835	975

Nog geen zicht op de continuering van de middelen voor de Jeugdzorg

In de meicirculaire van vorig jaar had het Rijk voor de periode 2019 tot en met 2021 € 1 miljard incidenteel beschikbaar gesteld voor de Jeugdzorg. Voor 2019 konden de gezamenlijke gemeenten € 400 miljoen tegemoet zien en voor de jaren 2020 en 2021 ieder jaar een bedrag van € 300 miljoen. Op dit moment wordt nog geen zicht geboden op structureel extra middelen voor de periode na 2021.

Langs de financiële meetlat

Hoe de effecten van de coronacrisis de komende tijd zullen uitpakken, moet worden afgewacht. Zodra er gegevens van meer gemeenten beschikbaar zijn, kan ook een beeld worden verkregen van de effecten in verschillende typen gemeenten: regionale spreiding, grootte en sociale structuur. Daarnaast kan ook meer worden gezegd over het absorptievermogen van de Nederlandse gemeenten om de risico's op te vangen. Op 16 september a.s. organiseert BMC hierover een webinar: "Langs de financiële meetlat". Tijdens dit webinar zullen nieuwe uitkomsten worden gepresenteerd.

OVERZICHT VAN GEMEENTEN

Alkmaar	Enschede	Maastricht	Veenendaal
Almelo	Gilze en Rijen	Middelburg	Venlo
Altena	Goirle	Molenlanden	Voorschoten
Amersfoort	Gooise Meren	Nieuwkoop	Vught
Amsterdam	Groningen	Nijmegen	Waddinxveen
Arnhem	Haarlem	Noordwijk	Wassenaar
Asten	Haarlemmermeer	Oss	Zaanstad
Barneveld	Heerlen	Oude IJsselstreek	Zoetermeer
Bergen (NH.)	Het Hogeland	Roermond	Zoeterwoude
Breda	Hoorn	's-Gravenhage	Zuidplas
De Ronde Venen	IJsselstein	's-Hertogenbosch	Zundert
De Wolden	Katwijk	Tholen	Zwartewaterland
Delft	Leudal	Tilburg	Zwolle
Deventer	Leusden	Tubbergen	
Eijsden-Margraten	Lingewaard	Tynaarlo	
Eindhoven	Maasdriel	Utrecht	

AUTEURS

Tjerk Budding, opleidingsdirecteur van de public controllersopleidingen van 'het Zijlstra Center for Public Control, governance and leadership', onderdeel van de Vrije Universiteit

Erwin Ormel, senior adviseur bij BMC

Rochelle Bremmer, young financial bij BMC

Marleen Muller, adviseur bij BMC

Pim van Tatenhove, young financial bij BMC