

Grijze wolken boven gemeenteland?

Een onderzoek naar de invloed van een stagnerende populatiegroei en de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten

Radboud Universiteit



David te Grotenhuis

28-06-2024

David te Grotenhuis

Radboud Universiteit Nijmegen

Thesisbegeleider: Dr. J.A.M. de Kruijf

Stagebegeleider: Dhr. F. Blommers

Samenvatting

Nederland wordt op het gebied van demografische kenmerken steeds grijzer en diverser. Als resultaat van deze demografische ontwikkelingen vinden er verschuivingen plaats op het gebied van de samenstelling van gemeentelijke taken. In dit inductieve, verklarende, kwalitatieve onderzoek wordt onderzocht of kleine Nederlandse gemeenten hun taken nog wel kunnen (blijven) uitvoeren met deze ontwikkelingen. In deze masterthesis staat de volgende hoofdvraag centraal:

“Welke invloed heeft de stagnatie van de bevolkingsgroei in kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 op de continuïteit van hun taakuitvoering?”

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn eerst alle gemeentelijke taken en de geldstromen die daarmee gemoeid zijn in kaart gebracht. In dit onderzoek zijn de gemeentelijke taken ondergebracht in drie taakclusters: het sociaal domein, de harde sector en de maatschappelijke opgaven. Vervolgens zijn er acht wethouders met de portefeuille Financiën geïnterviewd over de demografische ontwikkeling in hun gemeenten en over de ontwikkelingen binnen de verschillende taakclusters die de gemeente kent. Deze interviews zijn verbatim getranscribeerd en vervolgens gecodeerd met behulp van Atlas.ti.

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de continuïteit van de gemeentelijke taakuitvoering dusdanig onder druk staat dat kleine Nederlandse gemeenten moeilijke keuzes zullen moeten maken. Ze zullen moeten bezuinigen en/of sommige taken (deels) niet meer uitvoeren; met als gevolg dat het geheel van de gemeentelijke taakuitvoering in een negatieve spiraal belandt. Dit komt doordat de verschillende gemeentelijke taken sterk met elkaar samenhangen en bijdragen aan hetzelfde doel. Een besparing op één taak die bijdraagt aan het welzijn van inwoners zal veelal leiden tot een toename van kosten van andere taken.

Voorwoord

Deze masterthesis is het eindresultaat van mijn masteropleiding Bestuurskunde met als specialisatie Bestuur en Management van Lokale Vraagstukken aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In dit inductieve, verklarende, kwalitatieve onderzoek staat de continuïteit van de gemeentelijke taakuitvoering bij een stagnerende bevolkingsgroei centraal. Dit onderwerp is voortgekomen uit mijn stage bij de ambtelijke organisatie 1Stroom. Ik ben alle medewerkers van 1Stroom erg dankbaar voor alle kennis en ervaringen die zij met mij hebben gedeeld. Ik zou graag iedereen die heeft geholpen bij de totstandkoming van deze masterthesis willen bedanken, vooral zij die mij begeleid hebben en mij voorzien hebben van feedback. Ik wil de respondenten bedanken voor hun input. Ten slotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken, voor alle steun die zij mij gedurende het schrijfproces hebben geboden.

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Voorwoord	2
1. Inleiding en aanleiding	5
1.1 Doelstelling.....	6
1.1.1 Hoofdvraag	6
1.1.2 Deelvragen	6
1.2 Methodologie	6
1.3 Leeswijzer	7
2. Theoretisch kader	8
2.1 Gemeentelijke taken	8
2.2 Intergemeentelijke samenwerking.....	10
2.3 Financiële middelen	10
2.3.1 Gemeentefonds	11
2.3.2 Specifieke uitkeringen.....	13
2.3.3 Lokale belastingen.....	13
2.3.4 Overige inkomsten	14
2.4. Het vergelijken van gemeenten.....	15
2.4.1. Lasten per inwoner	15
2.4.2. Risicofactoren.....	16
2.5. Slotparagraaf.....	16
3. Beleidskader	18
3.1 Sociaal domein.....	18
3.2 Harde sector	19
3.3 Maatschappelijke taken.....	21
4. Methodologisch kader	24
4.1 Onderzoeksmethoden	24
4.2 Dataverzameling	24
4.3 Casusselectie	25
4.3.1 Gevolgen van casusselectie	26
4.3.2 Respondentselectie	26
4.4 Data-analyse	26
4.5 Operationalisering	28
4.6 Beperkingen (validiteit en betrouwbaarheid).....	28
5. Resultaten	30

5.1 Bevolkingssamenstelling	30
5.1.1. Vergrijzing	30
5.1.2. Dubbele vergrijzing	31
5.1.3. Cultuur	31
5.1.4. Immigratie	32
5.1.5. Overzicht demografie	33
5.2 Hoe de taken van Nederlandse gemeenten veranderen	33
5.2.1 Hoe de taken veranderen binnen het sociaal domein	34
5.2.2. Overzicht sociaal domein	35
5.2.3 Hoe de taken veranderen binnen de harde sector	36
5.2.4. Overzicht harde sector	37
5.2.5 Hoe de taken veranderen binnen de maatschappelijke opgaven	38
5.2.6. Overzicht maatschappelijke opgaven	39
5.3 Gevolgen van veranderende taken	40
5.3.1 Welke risico's brengen de veranderende taken met zich mee	40
5.3.2 Welke kansen brengen de veranderende taken met zich mee	41
6. Conclusie	43
6.1 Deelvraag 1	43
6.2 Deelvraag 2	43
6.3 Deelvraag 3	44
6.4 Deelvraag 4	45
6.5 Deelvraag 5	46
6.6 Hoofdvraag	47
7. Discussie	48
7.1 Theoretische discussie	48
7.2 Methodologische discussie	48
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	49
7.4 Beleidsaanbeveling	50
Literatuurlijst:	52
Bijlage 1: Interviewgide	56
Bijlage 2: Codebomen met quotes.	58

1. Inleiding en aanleiding

Nederland is het op een na meest dichtbevolkte land in Europa (Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050, 2024, p. 135). Per 1 januari 2023 telde Nederland 17,8 miljoen inwoners (Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050, 2024, p. 40). Terwijl het aantal inwoners langzaam op blijft lopen, lopen het aantal geboorten en sterfgevallen in Nederland per 2020 gelijk op (Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050, 2024, p. 43). In 2006 waren er al een aantal gemeenten waarvan de bevolkingsgroei stagneerde (van Dam et al., 2006, p. 122). Sindsdien is het aantal Nederlandse gemeenten teruggelopen van 467 in 2006 tot 342 begin 2023 (van Dam et al., 2006, p. 9; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022). Deze trend van fuserende gemeenten gaat gepaard met een concentratie van diensten en voorzieningen rond economische kerngebieden (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2023, p. 5). Dit houdt in dat er steeds meer regionale ongelijkheid optreedt tussen economische kerngebieden; zoals tussen de randstad enerzijds en andere delen van Nederland anderzijds. Met het oog op deze oplopende ongelijkheden is het van belang om in kaart te brengen waarom diensten en voorzieningen steeds meer verdwijnen in regio's.

De stagnerende bevolkingsgroei, samen met een toenemende instroom van migranten, leidt tot een veranderende demografie van Nederlandse gemeenten. Deze zien hun inwoners namelijk steeds grijzer en diverser worden (Staatscommissie Demografische Ontwikkeling 2050, 2024, p. 51). Een veranderende demografie brengt nieuwe uitdagingen met zich mee voor Nederlandse gemeenten, het is van belang dat zij in een positie zijn om hier effectief mee om te gaan. Kleine Nederlandse gemeenten kunnen een toenemende druk op hun capaciteiten of middelen niet altijd aan. Financieel zitten zij vast. Toch moeten zij steeds complexere en duurder taken uitvoeren voor hun veranderende demografie. Wanneer een gemeente hier niet in slaagt, komen deze eerst onder financieel toezicht van de provincie te staan om vervolgens te fuseren met een nabijgelegen gemeente.

In de Nederlandstalige literatuur van de bestuurskunde is er weinig aandacht geweest voor gemeenten met een stagnerende, vergrijzende bevolking. Deze gemeenten hebben een ander ontwikkelperspectief dan gemeenten met een jeugdiger demografie (van Kan, 2014, p. 25). De toekomst van gemeenten met een krimpende bevolking is nog onduidelijk; hoe de demografie zich verder zal ontwikkelen en welke risicofactoren die ontwikkelingen met zich mee zullen brengen voor de taken die een gemeente uit dient te voeren. Met dit onderzoek wordt de basis gelegd voor kleine Nederlandse gemeenten met een stagnerende populatiegroei als een prominent onderzoeksonderwerp binnen de bestuurskundige branche van de academische wereld. Om dit te doen stelt dit onderzoek de vraag of kleine Nederlandse gemeenten nog wel in staat zijn om hun veranderende taken uit te blijven voeren met de huidige financiële middelen; of is de huidige manier van financiering een mismatch met de nieuwe context waar kleine Nederlandse gemeenten mee om moeten gaan?

1.1 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doelstelling om de uitdagingen waar kleine Nederlandse gemeenten voor staan in kaart te brengen en uit te vinden of de taakuitvoering van deze gemeenten houdbaar is met het huidige financieringssysteem. Hiervoor zullen de gemeentelijke taken en middelen worden geïnventariseerd. Hierbij zullen risico's en kansen voor kleine Nederlandse gemeenten in kaart worden gebracht. Tevens zal er een kwalitatieve analyse plaatsvinden van interviews met wethouders met Financiën in hun portefeuille, die werkzaam zijn bij kleine Nederlandse gemeenten die stagneren in hun populatiegroei. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zal advies worden uitgebracht hoe het beste op de risico's en kansen ingespeeld kan worden. Het advies zal gericht zijn aan kleine Nederlandse gemeenten zodat deze zelf stappen kunnen ondernemen om de continuïteit van hun taakuitvoering te waarborgen. Wanneer deze stappen niet gevonden worden, zal het advies gericht zijn aan Rijksoverheid.

1.1.1 Hoofdvraag

Om de hierboven geformuleerde doelstelling te bereiken poogt dit onderzoek om de volgende hoofdvraag te beantwoorden:

“Welke invloed heeft de stagnatie van de bevolkingsgroei in kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 op de continuïteit van hun taakuitvoering?”

1.1.2 Deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is uitgesplitst in een vijftal deelvragen. Het is noodzakelijk om deze deelvragen te beantwoorden om tot een gedegen antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek te komen. De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Welke taken moeten kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 uitvoeren?
2. Hoe komen Nederlandse gemeenten anno 2023 aan de financiële middelen om hun taken uit te voeren?
3. Hoe verandert de bevolkingssamenstelling van kleine Nederlandse gemeenten in de komende jaren?
4. Hoe zullen de taken van kleine Nederlandse gemeenten veranderen bij een veranderende bevolkingssamenstelling en stagnerende bevolkingsgroei?
5. Welke risico's en kansen voor de continuïteit van hun taakuitvoering brengt een stagnatie van de bevolkingsgroei van kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 met zich mee?

1.2 Methodologie

Er is empirische data verzameld middels acht semigestructureerde interviews met wethouders van klein- tot middelgrote Nederlandse gemeenten met een stagnerende bevolkingsgroei. De interviews zijn vervolgens getranscribeerd en gecodeerd met behulp van template analysis.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt met een theoretisch kader in kaart gebracht wat er binnen de wetenschappelijke literatuur bekend is over de gemeentelijke taakuitvoering en de middelen die hiermee gemoeid zijn. In het derde hoofdstuk wordt een beleidskader opgesteld waarin de gemeentelijke taken uiteen worden gezet. In het vierde hoofdstuk volgt een methodologisch kader, waarin de onderzoeksmethoden die in deze masterthesis zijn gehanteerd, worden toegelicht en de keuze hiervoor wordt verantwoord. In hoofdstuk vijf worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Gevolgd door het beantwoorden van de deelvragen en hoofdvraag en een conclusie in hoofdstuk zes. Het zevende en laatste hoofdstuk bespreekt de beperkingen van dit onderzoek, aanbevelingen voor toekomstig onderzoek en er wordt beleidsadvies uitgebracht op basis van de bevindingen.

2. Theoretisch kader

Het doel van dit theoretisch kader is om uit te werken wat er binnen de wetenschappelijke literatuur bekend is over de gemeentelijke taakuitvoering en de middelen die hiermee gemoeid zijn. Hiervoor zal gewerkt worden met een combinatie van kamerstukken en wetenschappelijke literatuur. In de eerstvolgende paragraaf worden de gemeentelijke taken besproken, waarbij er specifiek aandacht zal zijn voor de autonomie van gemeenten. In paragraaf 2.2 zullen intergemeentelijke samenwerkingen worden besproken. De financiële middelen van Nederlandse gemeenten worden behandeld in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 wordt besproken in hoeverre Nederlandse gemeenten met elkaar vergeleken kunnen worden op basis van de voorafgaande data. Ten slotte worden in paragraaf 2.5 de bevindingen van het theoretisch kader samengevat en in een conceptueel model weergegeven.

2.1 Gemeentelijke taken

Nederlandse gemeenten hebben een groot aantal verantwoordelijkheden en plichten ten opzichte van hun inwoners. Deze komen voort uit landelijke wetten. Nederlandse gemeenten voeren deze wetten in medebewind uit. Hoeveel vrijheid Nederlandse gemeenten hebben, om zelf hun beleid voor deze medebewindstaken vorm te geven, hangt af van het taakcluster waar dit beleid voor bedoeld is (Raad voor het openbaar bestuur, 2019a, p. 17). Zo hebben gemeenten veel ruimte om hun beleid vrij vorm te geven wanneer het aankomt op cultuur en ontspanning. Hierbij zijn het vooral aanbevolen taken die gemeenten op eigen initiatief kunnen aanpakken zonder harde doelvoorschriften (Raad voor het openbaar bestuur, 2019a, p. 18, 75). Daarentegen hebben Nederlandse gemeenten nauwelijks vrijheid bij beleidsvorming rondom inkomen en participatie, waar de taken verplicht zijn en harde doelvoorschriften kennen. Nederlandse gemeenten genieten alleen op gebied van gemeentelijk armoedebeleid enige beleidsvrijheid (Raad voor het openbaar bestuur, 2019a, p. 18, 75). Allers (2005, pp. 108-109) geeft aan dat taken in medebewind idealiter bekostigd worden vanuit de centrale overheid, met het gedachtegoed dat wie bepaalt ook betaald. Dit zou dan vooral via specifieke uitkeringen moeten gebeuren, die de lasten van de taken die Nederlandse gemeenten in medebewind uitvoeren ook volledig afdekken (Allers, 2005, p. 108-109). Gemeenten voeren echter niet alleen taken uit waartoe zij wettelijk verplicht zijn. Taken waar een gemeente zelf voor kiest heten autonome taken (Raad voor het openbaar bestuur, 2019a, p. 9).

Autonome taken worden op eigen initiatief door Nederlandse gemeenten opgepakt. Volgens het autonomiemodel zijn decentrale overheden het beste in staat om beslissingen over de te treffen voorzieningen en hun financiering te nemen (Allers, 2005, p. 78). Volgens dit model moet deze autonomie worden gewaarborgd door financiering vanuit eigen inkomsten of ongebonden uitkeringen (Allers, 2005, p. 78). Het belang van de gemeentelijke autonomie zit in dit model in het subsidiariteitsbeginsel, wat stelt dat beslissingen op het laagst mogelijke niveau moeten worden genomen (Allers, 2005, p. 78). Gemeenten hebben namelijk duidelijk zicht op de wensen en behoeften van hun inwoners (Allers, 2005, p. 79). Hiernaast kunnen de verschillende oplossingen die door

decentrale overheden bedacht worden voor algemene problemen onderling vergeleken worden, wat beleidsinnovatie stimuleert (Allers, 2005, p. 79). Echter hebben niet alle Nederlandse gemeenten dezelfde belastingcapaciteit en kennen ze kostenverschillen, waardoor er financiële verevening nodig is om een soortgelijk voorzieningsniveau te kunnen bereiken (Allers, 2005, p. 82). Een volledige verevening van de belastingcapaciteit komt echter bijna nooit voor, daarom heeft Goedhart verschillende aspiratieniveaus voor de mate van verevening uitgewerkt (Allers, 2005, p. 85). Volgens Goedhart zou het derde aspiratieniveau dan het beste passen bij een land als Nederland. Dit aspiratieniveau streeft ernaar om alle verschillen in de decentrale voorzieningscapaciteit bij dezelfde belastingdruk zo veel mogelijk te verevenen (Allers, 2005, pp. 85-86). Bij het derde aspiratieniveau staat centraal dat de rol van het decentrale belastinggebied naar de achtergrond verdwijnt en het geld dus juist vanuit een centraal belastinggebied verevend moet worden (Allers, 2005, p. 87). In de praktijk zien we echter dat Nederland aan beide kanten afwijkt van het derde aspiratieniveau. Enerzijds wordt er bij sommige taken gestreefd naar een gelijk voorzieningsniveau voor alle gemeenten, terwijl er anderzijds voorzieningen zijn die voorbehouden zijn aan gemeenten met een centrumfunctie (Allers, 2005, p. 89). Voor de autonome taken die gemeenten oppakken geldt dat ze idealiter bekostigd worden uit eigen belastingopbrengst, aangevuld met specifieke uitkeringen om deze gemeente zodoende voor externe effecten te compenseren (Allers, 2005, pp. 107-108).

Verschillen tussen gemeenten worden steeds minder geaccepteerd, waardoor Nederlandse gemeenten worden gemotiveerd om niet veel van omliggende gemeenten af te wijken (Allers, 2005, p. 89). Hierdoor is het takenpakket van verschillende Nederlandse gemeenten vrij direct met elkaar te vergelijken. Een uitzondering op deze vergelijkbaarheid zijn centrumgemeenten, die vanwege hun kenmerken een aantal extra taken erbij hebben (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2020a, p. 21). Terwijl de taken van Nederlandse gemeenten zonder centrumfunctie gebaseerd zijn op dezelfde wetten, kan het wel per gemeente verschillen hoe deze taakuitvoering eruit ziet. Zo hebben grotere gemeenten zelf meer specialistische expertise in huis, terwijl kleinere gemeenten relatief gezien kortere lijnen met burgers hebben maar eerder met derden moeten samenwerken voor specialistische kennis (VNG, 2020a, p. 9).

Er zijn ook taken die standaard worden uitgevoerd door derde partijen, zoals het onderwijs en de volkshuisvesting. Bij het onderwijs hebben Nederlandse gemeenten volgens artikel 92 van de Wet op het primair onderwijs wel de plicht om de nieuwbouw, reparatie en uitbreiding van schoolgebouwen te bekostigen. Bij volkshuisvesting hebben Nederlandse gemeenten de plicht om een woonvisie voor maximaal de komende vijf jaar vast te stellen, deze plicht vloeit voort uit artikel 42 van de Woningwet. Een woonvisie is een document dat beleid voor de woningmarkt uitwerkt, specifiek om een evenwichtige woningmarkt te waarborgen en passende woningen voor verschillende doelgroepen te realiseren.

Terwijl er meer factoren zijn die invloed hebben op de taakuitvoering, wordt het verschil tussen grote gemeenten en kleine gemeenten het meest prominent geacht. Dit is omdat kleine gemeenten met

hun relatief lage begroting minder gemakkelijk financieel kunnen compenseren wanneer er zich een ‘speciaal’ geval voordoet die een groot beroep doet op de financiële middelen. In dit onderzoek is er specifiek gekeken naar kleinere gemeenten. In dit onderzoek gedefinieerd als een gemeente met minder dan 50.000 inwoners. Deze grenswaarde is gekozen op basis van de grootteklassen van Nederlandse gemeenten zoals gehanteerd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019). Binnen de door Nederlandse gemeenten uit te voeren taken zijn de volgende vier taakclusters te onderscheiden: sociaal domein, harde sector, maatschappelijke taken en bestuur (De Kruijf, 2020, p.3). De gemeentelijke taken binnen het ‘bestuur’ zijn veelal administratief van aard, daarom zal in dit onderzoek alleen de taak ‘burgerzaken’ meegenomen worden. Hierdoor worden taken buiten beschouwing gelaten rondom het gemeentelijk bestuur, de overhead, het heffen van lokale belastingen en de treasury (De Kruijf, 2020, p.3). Een uitwerking van de drie andere taakclusters wordt in het derde hoofdstuk uitgewerkt.

2.2 Intergemeentelijke samenwerking

In de uitvoering van hun taken voor burgers kunnen Nederlandse gemeenten samenwerken, wanneer zij dit doen spreekt men van intergemeentelijke samenwerking. Door samen te werken hopen Nederlandse gemeenten tot schaalvoordelen te komen. Het is nog omstreden of dit in grote lijnen tot een ‘verbetering’ leidt. Onderzoek van de COELO (de Greef & Allers, 2016, pp. 23-26) toont aan dat intergemeentelijke samenwerking geen financiële voordelen met zich meebrengt, behalve bij de gemeentelijke belastinginning. Sterker nog, de financiële lasten van kleine Nederlandse gemeenten namen zelfs licht toe door hun deelname aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (de Greef, 2023, p. 119). In het onderzoek van Castermiller (2009) wordt gezocht naar andere schaalvoordelen van intergemeentelijk samenwerken; conclusie hieruit is dat het aannemelijk is dat intergemeentelijk samenwerken leidt tot meer bestuurskracht van de deelnemende gemeenten (Castermiller, 2009, p. 13). Naast de aannemelijke voordelen voor de bestuurskracht kon er geen verdere meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking worden aangetoond. Er was geen bewijs dat er betere maatschappelijke resultaten worden geboekt bij intergemeentelijke samenwerkingen (Castermiller, 2009, pp. 14-15). Wanneer een kleine Nederlandse gemeente vastloopt bij de eigen taakuitvoering zullen ze dus naar intergemeentelijke samenwerking kunnen kijken om tot meer bestuurskracht te komen; maar wanneer de problemen met hun taakuitvoering van financiële aard zijn heeft intergemeentelijk samenwerken geen meerwaarde.

2.3 Financiële middelen

Alle gemeentelijke taken kosten geld om uit te voeren. Deze paragraaf zal in gaan op de verschillende bronnen waaruit Nederlandse gemeenten hun financiële middelen verkrijgen. De bronnen van de financiële middelen van Nederlandse gemeenten zijn divers; voor een deel komt het geld vanuit het Rijk, terwijl een ander deel door de gemeenten zelf opgehaald moet worden onder de inwoners van de desbetreffende gemeente. Teneinde de inkomstenstromen in kaart te brengen zal eerst stil worden

gestaan bij de grootste bron van financiële middelen: het gemeentefonds. Vervolgens zullen de specifieke uitkeringen aan bod komen, met expliciete aandacht voor de bijstand. Hierna wordt ingegaan op de lokale belastingen die gemeenten onder hun inwoners innen. Ten slotte komen de overige inkomstenbronnen van Nederlandse gemeenten aan de orde, met specifiek heffingen en grondexploitatie.

2.3.1 Gemeentefonds

Het gemeentefonds is de grootste inkomstenbron van Nederlandse gemeenten. Deze vloeit voort vanuit de Financiële-verhoudingswet. Gemiddeld kregen Nederlandse gemeenten in 2022 55% van al hun inkomsten uit het gemeentefonds (CBS, 2023a). Hoe groot het aandeel van het totaal beschikbare geld is dat een gemeente uit dit fonds ontvangt is afhankelijk van meer dan zestig verschillende maatstaven, waaronder het aantal inwoners, aantal jongeren, aantal uitkeringsgerechtigden, oppervlakte van de gemeente en grootte van de watergebieden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.j.; *Kamerstukken II* 1995/96, 24552, pp. 29-32). De werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds ligt al een aantal jaren onder de loep en is voor het laatst in 2023 aangepast (Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023b, p. 27). Recent is het advies uitgekomen met aanbevelingen zoals de overheadskosten te specificeren, de capaciteit van een gemeente om gemaakte kosten te dekken met gerelateerde inkomsten mee te nemen en meer aandacht te hebben voor keteneffecten (Raad Voor Het Openbaar Bestuur, 2019b, pp. 2-5). Het totale bedrag dat in het gemeentefonds zit, waar de verschillende Nederlandse gemeenten een deel van ontvangen, groeit en krimpt samen met de rijksuitgaven (Raad Voor Het Openbaar Bestuur, 2019b, p. 25; *Kamerstukken II* 1995/96, 24552, p. 13). Vanaf 2027 zal het gemeentefonds op een nieuwe manier worden geïndexeerd; dan zal het volume van het gemeentefonds worden gebaseerd op het achtjarige historische gemiddelde van de ontwikkeling van het bbp (Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023c, p. 19). Omdat het uitgebreid inventariseren van alle maatstaven de scope van dit onderzoek voorbij zou schieten, zal er in dit hoofdstuk gefocust worden op de vijf maatstaven met de grootste impact op de verdeelsleutel. In dit hoofdstuk zal aandacht besteed worden aan de volgende maatstaven: aantal inwoners, het gemiddelde gestandaardiseerd inkomen particuliere huishoudens, oppervlakte van de gemeente, en overige demografische kenmerken. Ondanks de recente aanpassingen van de verdeelsleutel van het gemeentefonds zijn deze variabelen wel relevant gebleven. De gelden die Nederlandse gemeenten vanuit het gemeentefonds ontvangen kennen geen specifiek oogmerk en mogen dus besteed worden zoals een gemeente dit juist acht. Hierdoor kan er geen directe link worden gelegd tussen de ontvangen gelden vanuit het gemeentefonds en de taken die gemeenten dienen te leveren aan hun inwoners.

De maatstaaf ‘aantal inwoners’ tracht het totale aantal inwoners van een gemeente te inventariseren en hierbij ook een beeld te krijgen van hun demografische kenmerken. Inwoners worden volgens de maatstaven in twee categorieën ondergebracht op basis van leeftijd: het aantal inwoners

jonger dan 18 jaar, aantal inwoners jonger dan 65 jaar, aantal inwoners van 65 t/m 74 jaar, aantal inwoners van 75 t/m 84 jaar en aantal inwoners ouder dan 85 jaar. (Rijksoverheid, 2023, p. 1). Naast concrete inwoneraantallen is er ook aandacht voor het aantal particuliere huishoudens dat een gemeente telt; een particulier huishouden is een verzameling van een enkel persoon of meerdere personen die een woonruimte bewoont (Rijksoverheid, 2023, p. 12, 27). Naast het totale aantal particuliere huishoudens is er ook aandacht voor specifieke woonomstandigheden; zoals het aandeel minderjarige kinderen in huishoudens waarvan het inkomen maximaal 120% van het sociaal minimum bedraagt (Rijksoverheid, 2023, p. 31). Er is ook speciale aandacht voor het aantal eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen (Rijksoverheid, 2023, p. 12).

De maatstaaf ‘het gemiddelde inkomen’ vraagt het gemiddelde inkomen van de inwoners van gemeenten uit, weergegeven in absolute getallen per huishouden. Er wordt gebruik gemaakt van een equivalentiefactor die corrigeert voor verschillen in grootte en samenstelling van huishoudens. Hierdoor is het welvaartsniveau van verschillende soorten huishoudens vergelijkbaar (Rijksoverheid, 2023, p. 41).

De maatstaaf ‘oppervlakte van de gemeente’ kijkt naar de concrete oppervlakte van gemeenten, uitgedrukt in hectaren (Rijksoverheid, 2023, p. 67). Naast de oppervlakte van het land binnen de gemeentegrenzen zelf, is er ook aandacht voor overige topografische kenmerken van Nederlandse gemeenten. Zo is er aandacht voor het oppervlakte binnenwater, oppervlakte van het buitenwater en de bodemfactoren (Rijksoverheid, 2023, pp. 68-70). De oppervlakte van het grondgebied is gespecificeerd in een aantal maatstaven, namelijk: de oppervlakte bebouwing woonkernen, de oppervlakte van de bebouwing in het buitengebied, oppervlakte historische kernen en woonruimten (Rijksoverheid, 2023, pp. 73-76, 79).

De maatstaaf ‘overige demografische’ kenmerken is een overkoepelende term die in dit onderzoek gehanteerd wordt om de overige maatstaven te bundelen. Deze maatstaven vragen het percentage lager opgeleiden, gemeten als een vijfjaars gemiddelde (Rijksoverheid, 2023, p. 38); het aantal inwoners doelpopulatie, gemeten als het absolute aantal inwoners dat behoort tot de doelgroep van de participatiewet (Rijksoverheid, 2023, p. 38); het aantal personen met bijstand, gemeten als het absolute aantal inwoners met bijstandsuitkering (Rijksoverheid, 2023, p. 33). Het aantal personen met Wajong uitkeringen, gemeten als het absolute aantal inwoners met een Wajong-uitkering (Rijksoverheid, 2023, p. 54); het aantal personen met loonkostensubsidie, gemeten als het absolute aantal inwoners van een gemeente die loonkostensubsidie zonder algemene bijstand ontvangen (Rijksoverheid, 2023, p. 35); en het psychisch medicijngebruik ouders, gemeten als het aantal ouders van kinderen tot 18 jaar die langdurig medicijnen gebruiken vanwege een psychische aandoening (Rijksoverheid, 2023, p. 49).

2.3.2 Specifieke uitkeringen

Naast de gelden die Nederlandse gemeenten ontvangen via het gemeentefonds, ontvangen ze ook specifieke uitkeringen van het rijk. Dit geld is kent wel een oogmerk. De Rijksoverheid bepaalt of een gemeente in aanmerking komt voor een specifieke uitkering, hoeveel geld de gemeente dan precies ontvangt en waar dit geld aan besteed moet worden (Allers et al., 2022, p. 56). De belangrijkste specifieke uitkering is de bijstand, waar voor 2021 nog 6,4 miljard euro in omging (Allers et al., 2022, p. 64). In 2022 waren er in het totaal 137 verschillende specifieke uitkeringen, waaruit gemeenten bijna 9,9 miljard euro ontvingen (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Naast de bijstand waren de grootste specifieke uitkeringen in 2022: Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne; Aanpak energiearmoede; Onderwijsachterstandenbeleid 2019-2022; Middelen inhalen COVID-19 gerelateerde onderwijsvertragingen; Batch 1588; Tozo; Stimulering sport (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023). Deze specifieke uitkeringen worden echter niet altijd aan alle gemeenten uitgekeerd, wat het vergelijken van gemeentelijke financiën op basis van deze uitkeringen moeilijk maakt. Omdat het vergelijken van gemeenten onderling op basis van specifieke uitkeringen lastig is en de verkregen gelden een oogmerk kennen zullen de deze buiten beschouwing worden gelaten in dit onderzoek.

Voor de bijstand geldt dat alle inwoners van alle gemeenten conform dezelfde criteria dezelfde uitkeringsbedragen ontvangen (Allers et al., 2022, p. 31). Deze criteria zijn door het Rijk vastgesteld, waardoor de individuele gemeenten hier geen invloed op kunnen uitoefenen (Allers et al., 2022, p. 38). Op grond van artikel 69 van de Participatiewet wordt er vanuit het Rijk elk jaar een macrobudget opgesteld, wat onder gemeenten verdeeld wordt om algemene bijstand te bekostigen. De gemeenten verliezen hier in theorie geen of slechts beperkt geld aan, omdat de uitkeringen die zij van het Rijk ontvangen in principe grotendeels kostendekkend zijn (Allers et al., 2022, p. 38). In de praktijk krijgen de gemeenten een vergoeding op basis van voorspellende modellen, in plaats van hun daadwerkelijk gemaakte kosten, waardoor het vaak voorkomt dat gemeenten in de praktijk er financieel op achteruit gaan (Allers et al., 2022, p. 40).

2.3.3 Lokale belastingen

Ter aanvulling op de gelden die Nederlandse gemeenten vanuit het Rijk ontvangen, hebben gemeenten het recht om zelf belasting te heffen onder haar inwoners, onder de naam van lokale belasting. Gemeenten zijn niet verplicht om een specifieke lokale belasting te heffen, noch hebben deze belastingen een minimum te heffen waarde. De gemeenten zijn door artikel 219 van de Gemeentewet echter wel gelimiteerd in welke belastingen zij toe mogen passen; deze moeten namelijk opgenomen zijn in de wet. Zo mogen Nederlandse gemeenten onroerendzaakbelasting, roerende-, woon- en bedrijfsruimtenbelasting, baatbelasting, forensenbelasting, toeristenbelasting, parkeerbelasting, hondenbelasting, reclamebelasting en precariobelasting vragen van hun ingezetenen en de gevestigde bedrijven in de gemeente (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, pp. 96). Financiële middelen die via

deze lokale belastingen vergaard zijn kennen geen oogmerk, maar behoren onder de algemene middelen van de gemeente (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 17). Dit betekent dat het gemeentebestuur vrij is om deze middelen in te zetten waar zij wilt. Volgens jurisprudentie zijn Nederlandse gemeenten toegestaan kruissubsidiëring toe te passen, wat betekent dat de belastinggelden die op basis van één taakveld worden geïnd mogen worden gebruikt om een ander taakveld te bekostigen (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 12). Dit kan door burgers echter al snel worden ervaren als een schending van het evenredigheidbeginsel (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 12).

Deze belastingen kennen geen minimumwaarde en niet alle Nederlandse gemeenten heffen dezelfde belastingen. Zo waren er in 2020 nog maar 193 van de 355 Nederlandse gemeenten met een hondenbelasting (CBS, 2020). De baatbelasting kent wel een maximum, wat gelijk is aan 100% van de kosten van de gemeentelijke voorziening waar een specifieke groep baat bij heeft (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 17). Dit betekent niet dat Nederlandse gemeenten voor de andere belastingen zomaar een arbitrair bedrag kunnen heffen; het verbod van willekeur en het evenredigheidsbeginsel eisen namelijk van Nederlandse gemeenten dat zij hun keuzes onderbouwen en dat de kosten in redelijke verhouding tot de geleverde dienstverlening staan (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 12). Vaak wordt er dan naar kostendekkendheid gestreefd (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 12).

Doordat Nederlandse gemeenten vrij zijn om de hoogte van hun lokale belastingen te bepalen, met uitzondering van de baatbelasting die wel een maximum kent, kunnen de lasten die de inwoners van gemeenten dragen sterk uiteenlopen (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 11). Deze verschillen worden door Nederlandse burgers veelal als onbegrijpelijk en onwenselijk ervaren (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 11).

2.3.4 Overige inkomsten

Een van de overige inkomstenbronnen van Nederlandse gemeenten zijn heffingen, waaruit Nederlandse gemeenten meer dan 16% van hun kosten dekken (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 16). Bij heffingen gaat het in de praktijk om een vergoeding van de diensten die een gemeente levert. De heffingen vallen uiteen in twee typen. Bij het eerste type gaat het specifiek om diensten die een individueel belang van de aanvrager dienen, zoals gebruiksrechten en/of genotsrechten (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 17). Bij het tweede type gaat het om diensten met een duidelijk algemeen belang, zoals de rioolheffing en afvalstoffenheffing (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, pp. 19-20). Omdat het om een vergoeding van geleverde diensten gaat is het niet toegestaan om winst te maken. Deze kostendekkendheidsnorm is wettelijk vastgelegd en is de reden waarom deze inkomsten worden onderscheiden van de bredere lokale belasting, ze brengen immers geen positieve geldstroom voor Nederlandse gemeenten met zich mee. Echter kunnen de posten voor deze leges en heffingen de Nederlandse gemeenten wel geld kosten, maar dit zou voortkomen uit een politieke keuze om minder te heffen dan wettelijk is toegestaan. (Deloitte Belastingadviseurs BV, 2007, p. 8).

Een andere potentiële overige bron van inkomsten van Nederlandse gemeenten is de grondexploitatie (VNG, 2018, pp. 7-8). De grondexploitatie is niet puur een inkomstenbron, maar de opbrengst uit een eerdere investering. Dit wil zeggen dat het saldo zowel positief als negatief kan uitpakken voor Gemeenten (VNG, 2018, p. 10). De inkomsten bij grondexploitatie komen voort uit gronduitgifte gelden, subsidies en bijdragen van derde partijen (VNG, 2018, p. 10). Omdat de inkomsten vanuit grondexploitatie in relatie tot de andere inkomstenbronnen laag zijn zal deze geldstroom buiten beschouwing worden gelaten.

2.4. Het vergelijken van gemeenten

De inkomsten en uitgaven van een Nederlandse gemeente kunnen sterk variëren. In de vorige paragrafen is geschetst uit welke bronnen Nederlandse gemeenten hun gelden ontleen. Hieruit is naar voren gekomen dat gemeenten een uitgebreid takenpakket hebben om voor de burger tot uitvoering te brengen en dat 55% van het geld hiervoor voortkomt uit het gemeentefonds. Het exacte bedrag dat een gemeente uit dit gemeentefonds ontvangt is afhankelijk van de hoogte van de totale uitgaven van de Rijksoverheid, in combinatie met de geografische en demografische kenmerken van de gemeente in kwestie. Uit dit alles wordt duidelijk dat gemeenten moeilijk één op één te vergelijken zijn. Ze hebben soortgelijke wettelijke verplichtingen, maar genieten de nodige vrije keuzeruimte in hun taakuitvoeringen zijn vrij om zelf de hoogte van hun lokale belasting te bepalen. Deze mate van variatie leidt ertoe dat het moeilijk te zeggen is of de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten met een stagnerende populatiegroei in gevaar is. Het is derhalve belangrijk om in kaart te brengen hoe de verschillende Nederlandse gemeenten zich tegenover elkaar verhouden op het gebied van lasten per inwoner. Hiernaast zal er ook aandacht zijn voor welke omstandigheden de continuïteit van de taakuitvoering in het geding kunnen brengen.

2.4.1. Lasten per inwoner

Omdat Nederlandse gemeenten niet op elk taakgebied even harde voorschriften kennen, genieten zij een zekere mate van beleidsvrijheid. Dit houdt in dat zij zelf een ambitieniveau kunnen vaststellen omtrent de kwaliteit van de zorg in die gemeente en op welke diensten de burgers aanspraak kunnen maken. Deze beleidsvrijheid maakt, naast het gegeven dat de zorgvraag van inwoners van gemeente tot gemeente kan variëren, dat de lasten die de Nederlandse gemeenten per inwoners dragen sterk uiteen kunnen lopen. Zo waren er in 2022 maar 18 gemeenten van de 342 die tussen de €2.200 en €2.750 aan lasten per inwoner hadden, waarvan de gemeente met de laagste lasten €2.467 per inwoner kwijt was (Findo.nl, z.j.). 98 van de gemeenten waren in het jaar 2022 tussen de €2.750 en €3.300 kwijt aan lasten per inwoner en van 101 gemeenten lagen de lasten per inwoner tussen de €3.300 en €3.850 (Findo.nl, z.j.). Van de 342 zijn er 122 Nederlandse gemeenten meer dan €3.850 kwijt aan lasten per inkomens, waarvan de gemeente met de hoogste lasten €11.512 per inwoner kwijt was (Findo.nl, z.j.). Deze gemeente met de hoogste lasten is echter een uitbijter, de waarde ligt dusdanig ver verwijderd van het

gemiddelde dat het een vertekend beeld geeft bij ontbrekende context; in dit geval lijken de hoge kosten gerelateerd aan de context van een schiereiland.

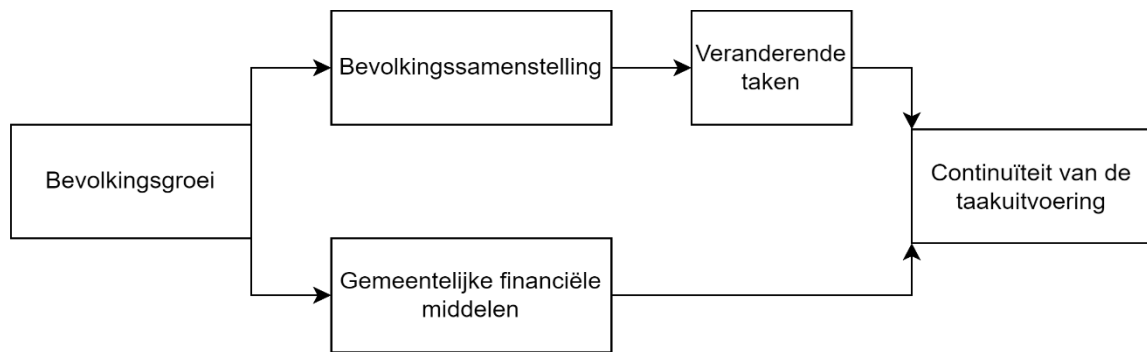
2.4.2. Risicofactoren

Een risicofactor voor kleine Nederlandse gemeenten met een stagnerende bevolkingsgroei is een vergrijzende bevolking. Het merendeel van de Nederlandse gemeenten met een stagnerende of negatieve bevolkingsgroei bevinden zich in de periferie van het land (CBS, 2023b). Naast het gegeven dat er weinig kinderen worden geboren in deze regio's, trekt de jeugd tevens in grote getalen weg voor studie of werk (CBS, 2023b). Dit leidt ertoe dat deze randgemeenten met een stagnerende of krimpende bevolking in een rap tempo vergrijzen. De vergrijzing van de bevolking van een gemeente vereist een aangepast takenpakket; zo is er in een dergelijke gemeente minder behoefte aan basisscholen en meer behoefte aan begeleid wonen en gezondheidszorg in bredere zin. Terwijl de kosten van jeugdzorg oploopt over de afgelopen jaren, hebben oudere mensen relatief vaker last van chronische aandoeningen waar zij langdurige of palliatieve zorg voor nodig hebben. Wanneer deze toenemende kosten niet opgevangen kunnen worden, kan de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten in het geding komen.

2.5. Slotparagraaf

Concluderend hebben kleine Nederlandse gemeenten een grote hoeveelheid taken binnen verschillende domeinen. Terwijl de verplichte taken die gemeenten kennen vergelijkbaar zijn vanwege hun wettelijke basis, kunnen deze taken op meerdere manieren worden ingevuld. De taken kunnen andere vormen aannemen vanwege beleidsvrijheid, maar ook vanwege de keuze om intergemeentelijk samen te werken. Om hun taken binnen het sociaal domein, harde sector en maatschappelijke opgaven te bekostigen ontvangen Nederlandse gemeenten geld vanuit meerdere bronnen, waaronder het gemeentefonds, specifieke uitkeringen, lokale belasting en overige inkomsten. Binnen deze geldstromen kan de gemeente eigenlijk alleen direct invloed uitoefenen op de hoogte van de lokale belastingen. Het volgende hoofdstuk zal de gemeentelijke taken binnen de drie taakclusters in meer detail uitwerken.

De verwachte werking van de verschillende onderzochte factoren is visueel weergegeven in figuur 1, het conceptueel model. Hierin staat weergegeven dat de bevolkingsgroei van een gemeente invloed heeft op de bevolkingssamenstelling en de financiële middelen waar deze gemeente toegang tot heeft. De veranderende bevolkingssamenstelling brengt een verschuiving in het takenpakket met zich mee. De samenstelling van gemeentelijke taken en de financiële middelen die hiermee gemoeid zijn bepalen samen de continuïteit van de gemeentelijke taakuitvoering.



Figuur 1 – Conceptueel model

3. Beleidskader

Het doel van dit beleidskader is om de context van de gemeentelijke taken in kaart te brengen. Deze context is gebaseerd op een combinatie van kamerstukken en wetenschappelijke literatuur. De bespreking van de gemeentelijke taken zal gebeuren op basis van taakclusters zoals onderscheiden in het onderzoek van de Kruijf (2020). In paragraaf 3.1 zal het sociaal domein besproken worden. Hierna zal in paragraaf 3.2 de harde sector aan bod komen. En ten slotte zullen in paragraaf 3.3 de maatschappelijke opgaven uiteen worden gezet.

3.1 Sociaal domein

Na de Tweede Wereldoorlog liepen de Nederlandse overheidsuitgaven snel op om de wederopbouw te financieren (de Kam et al., 2021, p. 51). In de jaren die hierop volgden groeide de Nederlandse economie snel, waarbij het gros van de economische groei is gebruikt voor de opbouw van een verzorgingsstaat. Dit hield in dat er een nieuw soort zorgstelsel is opgebouwd, waarbij ouderen en mensen die hun eigen levensonderhoud niet konden bekostigen het recht kregen op financiële ondersteuning vanuit het rijk, respectievelijk in de vorm van een AOW-uitkering of de bijstand. Vanaf de jaren zeventig begon deze economische groei te stagneren. Hierdoor pakte de uitgavenquote, de ratio tussen overheidsuitgaven en het bbp, steeds minder voordelig uit. Destijds is deze ontwikkeling bestreden door middel van strakke bezuinigingsmaatregelen (de Kam et al., 2021, p. 52). Als gevolg van de grote recessie van 2009 raakt de uitgavenquote verder uit balans, waardoor er in de periode van 2011 tot 2017 een tweede ronde aan bezuinigingen noodzakelijk was. Een belangrijke maatregel die in die periode plaats heeft gevonden, is de drievoudige decentralisatieslag van 2015 (Helderman, 2022, p. 9). In dat jaar zijn namelijk drie grote wetten doorgevoerd waarvan de uitvoering van taken rondom maatschappelijke dienstverlening en bijstand bij Nederlandse gemeenten is neergelegd: de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), de Participatiewet en de Jeugdwet (Helderman, 2022; VNG, 2020a, p. 17; Algemene Rekenkamer, 2018, p. 15; Friele et al, 2018, p. 11). Deze verandering betekende ook dat toegang tot voorzieningen niet langer afdwingbaar is (Algemene Rekenkamer, 2018, p. 15). Deze ontwikkeling ging gepaard met een bezuiniging van gemiddeld 10% van de financiële middelen die het Rijk nodig had om deze taken te bekostigen voor de decentralisatie (Nijendaal, 2014, p. 1).

Sinds de WMO in werking is getreden zijn Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van hun inwoners (*Kamerstukken II 2013/14*, 33841, p. 1). Dit houdt in dat zij de zelfredzaamheid en participatie dienen te ondersteunen van inwoners met een beperking, psychische aandoening of psychosociale problemen (*Kamerstukken II 2013/14*, 33841, p. 1). In dit kader hebben Nederlandse gemeenten de concrete opdracht om de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen (*Kamerstukken II 2013/14*, 33841, p. 2). Nederlandse gemeenten moeten hun inwoners zorg aanbieden die bij de persoonlijke behoeften van deze inwoners aansluit. Het onderzoeken van de zorgbehoeften van inwoners is een verantwoordelijkheid van de gemeente zelf, terwijl het leveren van de zorg in samenwerking met derde

partijen kan worden uitgevoerd (*Kamerstukken II 2013/14, 33841, p. 2*). Vanwege de eis voor maatwerk kunnen er geen harde grenzen worden gesteld aan het concrete takenpakket dat uit de WMO voortvloeit, maar men in ieder geval vallen de volgende zaken onder de gerelateerde taken: hulp bij het huishouden, sociale vervoersvoorzieningen, begeleiding, toegankelijkheid voor rolstoelen, beschermd wonen en opvang (*Kamerstukken II 2013/14, 33841, pp. 111, 131, 134, 168, 201*).

De Participatiewet dient onder meer als laatste vangnet voor burgers die zich niet kunnen beroepen op andere regelingen (*Kamerstukken II 2019/20, 35394, pp. 3-4*). Burgers die voor deze hulp in aanmerking komen ontvangen dan een uitkering waarmee hun inkomen op een acceptabel geacht sociaal minimum uitkomt (*Kamerstukken II 2019/20, 35394, p. 4*). De Participatiewet bevat ook een taak die de gemeenten eerder al kenden vanuit de Wet sociale werkvoorziening: zij moeten mensen met arbeidsvermogen, waaronder hulpbehoevende jongeren met een beperking, helpen om aan werk te komen (*Kamerstukken II 2019/20, 35394, p. 3*). Voor de Nederlandse gemeenten vloeien de volgende taken voort uit de Participatiewet: hulpgerechtigde inwoners van een uitkering voorzien, controleren of deze hulpgerechtigden hun plichten nakomen en het helpen van inwoners met een beperking om aan werk te komen (*Kamerstukken II 2019/20, 35394, pp. 3-4*).

Voor de invoering van de Jeugdwet waren Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor jeugdwelzijn, preventie, jeugdgezondheidszorg en pedagogische ondersteuning (Friele et al., 2018, p. 13; *Kamerstukken II 2012/13, 33684, p. 4*). De provincie financierde toen nog bureaus jeugdhulp, ambulante opvoedhulp en pleegzorg, terwijl het Ministerie van Veiligheid en Justitie de financiering regelde van de gesloten jeugdzorg en jeugdreclassering (Friele et al., 2018, p.11). Sinds de ingang van de Jeugdwet dragen Nederlandse gemeenten zowel de financiële verantwoordelijkheid als de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de jeugdzorg. Onder deze jeugdzorg wordt verstaan: het bieden van basisvoorzieningen, preventie, basiszorg, intensievere hulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering (Friele et al., 2018, p. 13; *Kamerstukken II 2012/13, 33684, p. 4*). De decentralisatie van de jeugdzorg is geëvalueerd door de Commissie van Wijzen (2021), waaruit is gebleken dat gemeenten en Rijk het eens zijn over dat het huidige stelsel financieel onbeheersbaar is. Ze hebben onder andere het advies uitgebracht om het gewenste voorzieningsniveau in de Jeugdwet op te nemen in aanvulling op het huidige voorgeschreven minimale voorzieningsniveau (Commissie van Wijzen, 2021, p. 23). Dit advies komt voort uit de perceptie dat de Nederlandse maatschappij weinig verschillen tussen gemeenten accepteren op het gebied van jeugdzorg.

3.2 Harde sector

Binnen de harde sector hebben gemeenten de opgave om een leefbare, veilige en gezonde leefomgeving voor hun inwoners te bewerkstelligen en te waarborgen (VNG, 2020b, p. 13). Deze opgave vertaalt zich in de praktijk naar een drietal beleidsdomeinen: milieu & mobiliteit, ruimte & wonen en energie & klimaat (VNG, 2020b, p. 13). In het model van de Kruijf (2020, p. 3) is ook 'economie' als beleidsdomein meegenomen binnen de harde sector. Teneinde de afbakening niet te breed te maken en

congruent te houden met soortgelijke onderzoeken zal het onderdeel economie in dit onderzoek buiten beschouwing worden gelaten. In de rest van deze paragraaf volgt een opsomming van de uitvoerende taken die Nederlandse gemeenten tegenover hun burgers hebben binnen deze drie beleidsdomeinen.

In het beleidsdomein Milieu & Mobiliteit hebben Nederlandse gemeenten dienstverlenende taken in de volgende dossiers: bodem & ondergrond, luchtkwaliteit, mobiliteit, vergunningverlening & toezicht & handhaving (VTH) (VNG, 2020b). Het is binnen deze dossiers belangrijk om mee te nemen dat Nederlandse gemeenten een mate van beleidsvrijheid genieten. Deze beleidsvrijheid wordt beïnvloed door de mate waarin gemeenten zelf initiatief tonen, intergemeentelijk samenwerken en zelf het beleid bekostigen (Raad voor het openbaar bestuur, 2019a, pp. 46-54).

Het dossier bodem en ondergrond brengen opgaven met zich mee die letterlijk de fundering vormen voor veel andere opgaven in de harde sector; de gemeente is namelijk verantwoordelijk voor de inpassing, aanpassing en uitbreiding van de ondergrondse netwerken die nodig zijn voor andere maatschappelijke opgaven (VNG, z.j.-a). Hiernaast spreekt dit dossier ook over het borgen van de bodemkwaliteit; hierbij is er specifiek aandacht voor de chemische bodemsamenstelling, bodemdaling en droogte (VNG, z.j.-a). Het dossier luchtkwaliteit houdt in dat Nederlandse gemeenten de taak hebben om de luchtkwaliteit te monitoren en maatregelen te treffen waar dit nodig is (VNG, 2019a). De controle van luchtkwaliteit doen gemeenten met behulp van het Centraal Instrument Monitoring Luchtkwaliteit dat in beheer is van de Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. In het dossier van mobiliteit staat centraal dat de gemeente erop toeziet dat alle locaties binnen de gemeente goed bereikbaar blijven (VNG, z.j.-b). Naast het onderhouden van infrastructuur betekent dit dat gemeenten in moeten zetten op duurzame mobiliteit, met als doel om de infrastructuur van de gemeente op een meer klimaatvriendelijke manier in te richten. Dit houdt concreet in dat gemeenten extra fietspaden aanleggen, extrafietsenstallingen aanschaffen en het gebruik van openbaar vervoer en zuinige auto's bevorderen (VNG, z.j.-b). Het dossier VTH beschrijft de verschillende taken waar Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor zijn op de gebieden van vergunningverlening, toezicht, en handhaving. Taken die hier een hoge prioriteit genieten is het verlenen van vergunningen voor evenementen, aanzegging voor woningontruiming, horeca, aanvragen met een procedure en het afhandelen van omgevingsvergunningen waar beroep tegen is ingesteld (Gemeente Landerd, 2020). Op het gebied van toezicht en handhaving is specifiek aandacht voor de taakvelden van ruimtelijke ordening, bouwen en slopen, brandveiligheid, milieu, evenementen, horeca en openbare ruimte (Gemeente Landerd, 2020).

In het beleidsdomein ruimte & wonen speelt momenteel een grote verandering, namelijk de aangekondigde invoering van de Omgevingswet begin 2024. Het is volgens de Minister van Infrastructuur en Milieu de bedoeling dat de komst van de Omgevingswet het momenteel verbrokkelde omgevingsrecht stroomlijnt en weer laat aansluiten bij huidige en toekomstige ontwikkelingen (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 6*). Met de Omgevingswet zullen de wetten omtrent bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en

waterbeheer samen moeten komen (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 6*). Vanuit artikel 2.4 van de Omgevingswet ontlene Nederlandse gemeenten de plicht om een omgevingsplan op te stellen (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 52*). In een omgevingsplan stelt een Nederlandse gemeente diverse regels op voor het reguleren van activiteiten die burgers en bedrijven ondernemen binnen de fysieke leefomgeving (*Kamerstukken II 2013/14, 33962, p. 52*).

In het beleidsdomein energie & klimaat hebben Nederlandse gemeenten dienstverlenende taken in de volgende dossiers: gebouwde omgeving en klimaatadaptatie (VNG, 2020b). In het dossier gebouwde omgeving hebben Nederlandse gemeenten de opgave om woningen en gebouwen binnen hun gemeentegrenzen te verduurzamen (VNG, 2020c). Dit betekent niet dat Nederlandse gemeenten zelf deze woningen en gebouwen renoveert, maar dat gemeenten een actieve rol oppakken in het monitoren van beleid rondom verduurzaming (VNG, 2020c). Hiernaast hebben gemeente vanuit dit dossier ook de taak om beleid op een warmtetransitie voor te bereiden en uiteindelijk uit te voeren (VNG, 2020c). Nederlandse gemeenten hebben de taak om een onafhankelijk energieloket op te zetten, teneinde de verschillende stakeholders te kunnen verbinden en tot een goede wijkgerichte aanpak te komen (VNG, 2020c; Rijksoverheid, 2019). In het dossier klimaatadaptatie staan de taken van de gemeente beschreven die voortvloeien uit een veranderend klimaat. Dit betreft zowel het voorbereiden op risico's die klimaatverandering met zich meebrengen, als de omgeving hier gericht op aanpassen (Rijksoverheid, z.j.). Concreet behelst dit voor gemeenten taken zoals het verstevigen van dijken en verbreden van rivieren, maar ook het aanbrengen van meer groen in dorpen en steden (Rijksoverheid, z.j.). Dit dossier raakt aan andere ruimtelijke opgaven van gemeenten, zoals woningbouw, landbouw en sport & recreatie (Rijksoverheid, z.j.).

Niet benoemd in het model van de VNG (2020b) is het beheer van de openbare ruimte, waar het opruimen van afval, het onderhouden van de weg en het onderhoud van het riool bij horen (Wet milieubeheer, artikel 10.25; Wegenwet, artikel 13; Waterwet, artikel 3.4). Deze wetten leggen vast dat de Nederlandse gemeenten eigenaar zijn van, en verantwoordelijk zijn voor: het wegdek, afval op straat en het rioleringswater. In de praktijk maken gemeenten bij deze taken gebruik van derde partijen, die de taken tegen een vergoeding namens de gemeenten uitvoeren.

3.3 Maatschappelijke taken

De gemeentelijke uitgaven die buiten het sociaal domein en de harde sector vallen zullen in dit onderzoek onder maatschappelijke opgaven worden geschaard. In deze paragraaf zullen de volgende dossiers aan bod komen: veiligheid, onderwijs, sport & cultuur & recreatie en burgerzaken.

In het dossier veiligheid horen twee clusters aan taken: crisisbeheersing & brandweer en openbare orde & veiligheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 18). Het taakcluster crisisbeheersing & brandweer bevat de taken van brandbestrijding, het nemen van preventieve maatregelen bij situaties die de fysieke veiligheid bedreigen en rampbestrijding. De gemeentelijke taken omtrent criminaliteit bevatten concreet de toezicht en handhaving van de openbare

orde, het uitvoering geven aan de Wet Bibob, het ondersteunen van bureau Halt, het opstellen en handhaven van de APV, handhaving op Wet wapen en munitie, ruiming van conventionele explosieven, borgen van een veilige woon- en leefomgeving, afvoer en opslag van ontruimde inboedels, handhaven van het discriminatiebeleid, faciliteren van een doodsschouw, het tegengaan van radicalisering en ten slotte dierenbescherming (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 18). Omtrent crisisbeheersing hebben gemeenten de reguliere taken die betrekking hebben tot het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 18). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de facilitering van deze diensten, wat wil zeggen dat ze er wel voor betalen maar de daadwerkelijke uitvoering bij de veiligheidsregio onderbrengen.

In het dossier onderwijs kennen gemeenten drie taakclusters: openbaar onderwijs; onderwijshuisvesting en leerlingzaken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 24). Binnen het kader van openbaar basisonderwijs hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om zowel primair openbaar als passend onderwijs te faciliteren. Hiernaast moeten gemeenten ook bewegingsonderwijs aanbieden en de huur van faciliteiten zoals gymnastieklokalen betalen. Het taakcluster onderwijshuisvesting bevat de taken hebben van nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van bestaande schoolgebouwen, de verhuur van lokalen, het opstellen van het programma van onderwijshuisvesting en vandalismebestrijding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 24). Leerlingzaken is een andere term voor leerlingvoorzieningen en beschrijft de taken die een gemeente heeft in het faciliteren van leerlingen ongeacht hun leeftijd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 24). Hieronder vallen concrete taken zoals de coördinatie van passend onderwijs, volwasseneneducatie, peuteropvang, leerlingzorg & leerlingbegeleiding, leerlingenvervoer en het stimuleren van schooldeelname (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 24).

Binnen het dossier sport & cultuur & recreatie zijn Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor het faciliteren van sportaccommodaties, het onderhouden van cultureel erfgoed, media en het faciliteren van openbaar groen en (openlucht) recreatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 25). Nederlandse gemeenten zijn niet wettelijk verplicht om de taken binnen dit dossier uit te voeren, maar doen dit op eigen initiatief zonder dat hier veel voorschriften voor bestaan. Uitzondering hierop is het onderhoud van cultureel erfgoed, onderhoud van openbaar groen en waterbeheer (VNG, 2019b, p. 32). Dit wil zeggen dat Nederlandse gemeenten naar eigen ambitie kunnen inzetten op het faciliteren van sportaccommodaties, waarbij ze dan accommodaties voor sportbeoefening zoals bijvoorbeeld sporthallen, zwembaden en trapvelden faciliteren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 25). Onder het onderhouden van cultureel erfgoed wordt verstaan dat Nederlandse gemeenten taken hebben bij het conserveren en voor het publiek toegankelijk maken van cultureel erfgoed (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 25). Onder dit cultureel erfgoed vallen historische gebouwen, beschermde stads- en

dorpsgezichten en overige objecten of locaties in de publieke ruimte die een historische meerwaarde hebben (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 25). De gemeente heeft hiernaast ook als taak om de cultuurhistorische waarde van een object of locatie zichtbaar te maken en subsidies te verlenen om het cultureel erfgoed te beheren en onderhouden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, pp. 25-26). Binnen het kader van media kunnen Nederlandse gemeenten taken oppakken rondom het ondersteunen van cultuurdragers; hieronder worden bibliotheken, artotheken, videotheken, de lokale pers, de lokale omroep, lokale informatievoorziening en overkoepelende organen verstaan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 26). Het laatste takenveld binnen het dossier sport & cultuur & recreatie betreft het openbaar groen en (openlucht) recreatie, waarin de taken omtrent natuurbescherming en de aanleg en onderhoud van openbaar groen zijn opgenomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 26). Naast het de focus op groen is er ook aandacht voor recreatie, zoals de aanleg en onderhoud van speel- en recreatievoorzieningen en het faciliteren van hobbyclubs en volkstuinderverenigingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 26).

In het dossier burgerzaken staan gemeentelijke taken beschreven die vooral burgeradministratie raken. Hieronder vallen de taken van het vertrekken van paspoorten en rijbewijzen, het bijhouden van het bevolkingsregister, straatnaamgeving & kadastrale informatie, burgerschap en het organiseren van verkiezingen en referenda (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023, p. 14).

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk van het onderzoek wordt de gehanteerde onderzoeksmethode uitgewerkt. Eerst zullen de onderzoeksmethoden en methoden van dataverzameling worden uitgewerkt. Vervolgens zal er aandacht zijn voor de casus- en respondentselectie, gevolgd door een toelichting van de data-analyse. Hierna zal de operationalisering aan bod komen. Ten slotte zullen de beperkingen van dit onderzoek op het gebied van validiteit en betrouwbaarheid worden besproken.

4.1 Onderzoeksmethoden

Dit onderzoek is opgezet als een inductief, verklarend, kwalitatief onderzoek. De keuze voor inductief onderzoek komt voort uit een gebrek aan bestaande wetenschappelijke literatuur over het onderzoeksonderwerp. Inductief onderzoek wil zeggen dat er vanuit observaties van de realiteit naar een wetenschappelijke theorie toe wordt gewerkt (Vennix, 2019, p. 29). Een beperking van inductief onderzoek is dat de bevindingen niet goed te generaliseren zijn in verband met een gelimiteerde hoeveelheid observaties (Vennix, 2019, p. 29). Dit houdt in dat men de ogen open moet houden voor data die getroffen conclusies lijken te weerspreken. Dit onderzoek probeert een model te bouwen dat kan worden gebruikt om na te denken over de kansen en risico's die een stagnerende bevolkingsgroei met zich meebrengt voor de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten

In een verklarend onderzoek staat een onderzoeksvraag centraal die probeert een uitleg voor een bepaald fenomeen te bieden (Vennix, 2019, p. 110). Omdat een verklarend onderzoek zich in essentie op aannames baseert, is het van belang om deze aannames in een voorgaande vraag te controleren (Vennix, 2019, p. 110). Hierom zijn de eerste drie deelvragen van dit onderzoek van een meer beschrijvende aard; zij toetsen of de aannames waarop deelvraag 4 en 5 zijn gebaseerd op in de realiteit opgaan. De keuze voor een verklarend onderzoek sluit aan bij de doelstelling van het onderzoek, namelijk het verklaren van de invloed van een stagnerende bevolkingsgroei op de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten.

Bij kwalitatief onderzoek staan menselijke percepties centraal; de focus ligt op welke betekenis men aan zekere situaties of gebeurtenissen toekent (Vennix, 2019, p. 199). Kwalitatief onderzoek kan in dit geval gebruikt worden om in te gaan op de succes en risicofactoren die een stagnerende bevolkingsgroei met zich meebrengt voor de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten, via de percepties hierop van de wethouders die bij de geselecteerde gemeenten werkzaam zijn.

4.2 Dataverzameling

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van semigestructureerde interviews. Deze methode is kwalitatief van aard.

Bij een semigestructureerd interview zal gewerkt worden met een interviewgide (zie bijlage 1), waarin de gespreksonderwerpen van het interview zijn vastgelegd (Vennix, 2019, p. 217). In een semigestructureerd interview staan de exacte volgorde van deze onderwerpen en de formulering van de vragen niet van tevoren exact vast (Vennix, 2019, p. 217). Er bestaat in een semigestructureerd

interview dus enige ruimte voor de onderzoeker om af te wijken van de interviewgide, wanneer dit tot meer diepgang van het interview kan leiden. Voor aanvang van het interview zal een korte introductie het doel van het onderzoek belichten, en wordt er toestemming gevraagd om de audio van dit interview op te nemen. Nadat de interviews zijn afgenomen zijn deze volledig verbatim getranscribeerd. Zodra deze stap voltooid is zullen de transcripten worden gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti.

4.3 Casusselectie

Bij de selectie van gemeenten zal er in dit onderzoek aandacht zijn voor twee factoren: de grootte van gemeenten in termen van aantal inwoners en de procentuele bevolkingsgroei per jaar. Er wordt gekozen om op deze factoren te focussen omdat ze direct terugkomen in de hoofdvraag van het onderzoek.

Voor het begrip ‘kleine gemeente’ bestaat er binnen de wetenschappelijke literatuur geen eenduidige consensus. Verschillende overheidsinstanties hanteren voor verschillende onderzoeken ook verschillende modellen, waarin er variërende aandacht is voor verschillende factoren. In sommige modellen is deze aandacht gelimiteerd tot het totale aantal inwoners van een gemeente, waarin een ‘kleine gemeente’ een maximale grenswaarde van 50.000 inwoners kent. Voor andere modellen is er ook aandacht voor meer demografische kenmerken van gemeenten. In dit onderzoek zal het begrip ‘kleine gemeente’ spreken over gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019). Tot deze groep behoren 267 van de 342 Nederlandse gemeenten (CBS, 2024).

Er zal van een ‘stagnerende bevolkingsgroei’ worden gesproken wanneer de procentuele groei van het inwoneraantal per jaar van een gemeente tot 1.2% onder het landelijke gemiddelde ligt. Dit percentage gebaseerd op tien maal de standaarddeviatie van de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei over heel Nederland tussen 2015 en 2020. Volgens data uit de vijfjaarlijkse telling van het CBS was de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei over heel Nederland tussen 2015 en 2020 0.67% (2023c). De standaarddeviatie van deze gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei over heel Nederland tussen 2015 en 2020 is 0.12%. Door tien keer deze standaarddeviatie te hanteren wordt het gros van de Nederlandse gemeenten die onder de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei van Nederland zit meegenomen, zonder dat de extreme gevallen ook bij de selectie worden betrokken. Er is gekozen om een overwegende brede marge van de standaarddeviatie te hanteren omdat dit een bredere variatie aan casussen biedt; zo kunnen nu de percepties worden meegenomen van zowel de gemeenten die nog lichtelijk groeien, volledig stagneren, of zelfs lichtelijk krimpen. Dit houdt in dat er gekeken wordt de gemeente tussen 2015 en 2020 een bevolkingsgroei tussen de 0.67% en -0.53% had. Tot de groep behoren 224 van de 342 Nederlandse gemeenten (CBS, 2024). Hiermee worden de extreme gevallen buiten beschouwing gelaten, zoals een bevolkingsgroei van -1.69% op Schiermonnikoog aan de lage kant en een bevolkingsgroei van 4,06% op Waddinxveen aan de hoge kant (CBS, 2024).

Buiten de harde selectiecriteria van gemeentegrootte en populatiegroei wordt er naar gestreefd om de geselecteerde gemeenten enigszins over heel Nederland uit te spreiden; dit is echter niet altijd mogelijk, omdat sommige provincies meer geschikte gemeenten hebben dan anderen.

Aan de hand van de hierboven geformuleerde selectiecriteria zijn er een achttal gemeenten geselecteerd, namelijk: Beesel, Gennep, Bergen (Limburg), Oude IJsselstreek, Aalten, Lochem, Rijssen-Holten en Westervoort. Voor het geval dat niet alle gecontacteerde gemeenten deel wensen te nemen aan het onderzoek zijn er ook een achttal reserve gemeenten geselecteerd, namelijk: Putten, Heusden, Tholen, Rhenen, Sliedrecht, Zevenaar, Moerdijk en Coevorden. De combinatie van geselecteerde gemeenten en bijbehorende wethouder staat weergegeven in bijlage 2: respondentenlijst interviews. Uiteindelijk zijn de gemeenten Bergen (Limburg), Oude IJsselstreek, Aalten, Lochem, Rijssen-Holten, Westervoort, Heusden en Tholen gebruikt als casussen voor dit onderzoek.

4.3.1 Gevolgen van casusselectie

Deze selectiecriteria houden geen rekening met alle denkbare factoren die de financiële situatie van een gemeente zouden kunnen verklaren. Zo is er geen aandacht voor demografische eigenschappen of geografische eigenschappen van een gemeente. Dit heeft als gevolg dat er contextuele informatie verloren kan gaan; zo valt het moeilijk te onderscheiden of de geselecteerde gemeenten zekere problemen dan al niet tegen het lijf lopen vanwege contextuele factoren, zoals een relatief jonge of oude bevolkingssamenstelling.

Ook is er geen rekening gehouden met de herindeling van gemeenten. Gemeenten die in recente jaren een herindeling hebben meegemaakt die schieten uit op het gebied van bevolkingsgroei; door een gemeentelijke fusie hebben zij namelijk plots alle inwoners van een andere gemeente erbij gekregen. Omdat hier gedurende het casusselectieproces geen rekening mee is gehouden vallen de gemeenten die recent een herindeling hebben gehad automatisch buiten beschouwing.

4.3.2 Respondentselectie

De respondenten van dit onderzoek zijn wethouders Financiën van een achttal kleine Nederlandse gemeenten met een stagnerende bevolkingsgroei. De respondenten zijn gevonden door op het internet te zoeken op “College van B&W *Naam geselecteerde gemeente*” en op de resulterende websites door te klikken op de verschillende wethouders; hier wordt gezocht naar een wethouder met “Financiën” in de portefeuille. De respondenten zijn via de mail benaderd door de onderzoeker.

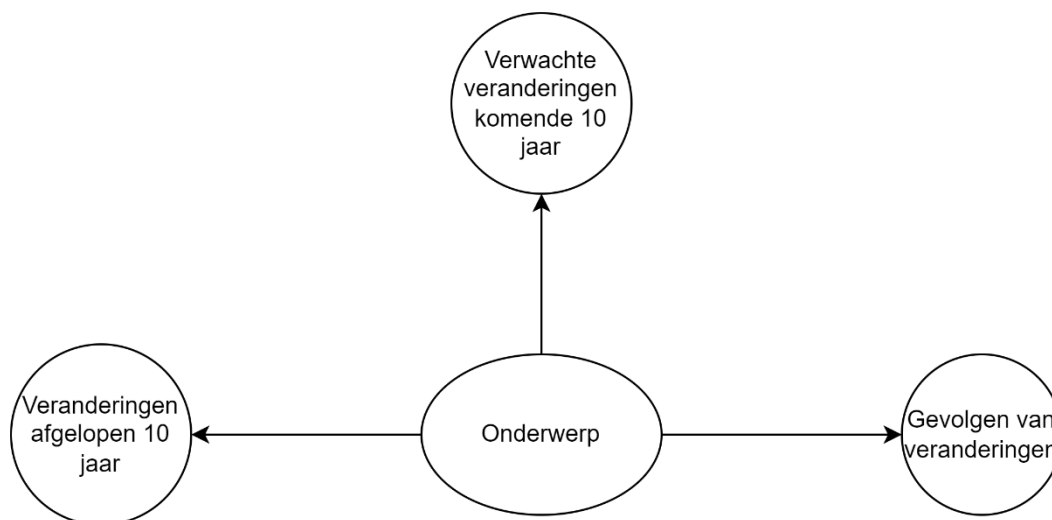
4.4 Data-analyse

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van ‘template analysis’ als analysetechniek. Dit houdt in dat de ruwe data, in dit geval de transcripten van de interviews, tot interpreteerbare teksten worden teruggebracht door thema’s in de tekst te identificeren (Brooks & King, 2014, p. 6). Deze thema’s worden met behulp van Atlas.ti gelabeld, wat inhoudt dat ze een code toegekend krijgen en worden vervolgens georganiseerd in een bredere template (Brooks & King, 2014, p. 6). Concreet zullen er bij de template analysis van de transcripten de volgende stappen worden ondernomen:

Eerst zal de ruwe data, in dit geval de transcripten van interviews, worden doorgelezen. Bij dit lezen zal er worden gelet op specifieke woorden of passages die als relevant voor de beantwoording van de onderzoeksvraag worden geacht; deze woorden en/of passages zullen worden gearceerd en toegekend aan een thema (Brooks & King, 2014, pp. 7-8). In dit onderzoek zullen geen a priori thema's worden gehanteerd, wat wil zeggen dat alle thema's gedurende het coderingsproces zelf tot stand zullen komen. Hiermee wordt gehoopt om tunnelvisie tegen te gaan (Brooks & King, 2014, p. 8).

Nadat de thema's/codes zijn aangebracht in de teksten zal er een 'coding template' worden uitgewerkt. (Brooks & King, 2014, p. 9). In dit template zullen de verschillende thema's dusdanig worden geordend dat de relaties tussen de verschillende thema's duidelijk worden. Deze template zal worden gemaakt na de initiële codering van alle acht de transcripten, wederom met het oog op het tegengaan van tunnelvisie (Brooks & King, 2014, p. 9).

Het opbouwen van de coding template zal als iteratief proces worden gevolgd ((Brooks & King, 2014, p. 10). Naarmate er nieuwe thema's worden geïdentificeerd over de loop van de eerste coderingsslag wordt de coding template uitgebreid met deze nieuwe thema's. Hiermee wordt gehoopt om tot een eindproduct te komen waarin geen informatie die relevant kan zijn voor de onderzoeksvraag buiten beschouwing wordt gelaten (Brooks & King, 2014, p. 10). Zodra de coding template volledig wordt geacht, zal dit in zijn volledigheid nog een keer op de gehele dataset worden losgelaten. Hier zal het worden gebruikt om de bevindingen mee te interpreteren en structureren (Brooks & King, 2014, p. 10). De bevindingen zullen worden weergegeven in een codeboom, waarin ze worden gestructureerd op basis van de veranderingen in de afgelopen tien jaar, de verwachte veranderingen in de komende tien jaar en de gevolgen van deze veranderingen. De codebomen zullen worden opgesplitst over vier onderwerpen, namelijk de demografische ontwikkeling, het sociaal domein, de harde sector en de maatschappelijke opgaven. De basisopbouw van deze codebomen is afgebeeld in figuur 2.



Figuur 2: Basisopbouw codeboom

4.5 Operationalisering

Om de vragen van dit onderzoek te beantwoorden zullen de te onderzoeken gegevens eerst geoperationaliseerd moeten worden. De belangrijkste begrippen om hier scherp te krijgen zijn ‘kleine gemeente’, ‘stagnerende bevolkingsgroei’, ‘financiële middelen’ en ‘gemeentelijke taken’. Er is gekozen om de financiële positie van deelnemende gemeenten niet mee te nemen in het onderzoek; hier is voor gekozen om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen. Wanneer de financiële positie van de deelnemende gemeenten in detail uitgewerkt en weergegeven zouden worden, dan zouden de bevindingen van de interviews te gemakkelijk aan de individuele respondenten te linken zijn.

In dit onderzoek zal het begrip ‘kleine gemeente’ spreken over gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019).

Er zal in dit onderzoek worden gesproken van een ‘stagnerende bevolkingsgroei’ wanneer de gemeente tussen 2015 en 2020 een bevolkingsgroei tussen de 0.67% en -1.33% had; tot tien maal de standaarddeviatie onder de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei over heel Nederland tussen 2015 en 2020.

Voor zowel het begrip ‘financiële middelen’ geldt dat er in dit onderzoek alleen zal worden gekeken naar de structurele inkomsten van Nederlandse gemeenten. Deze keuze is gemaakt omdat het eindresultaat van dit onderzoek sterk beïnvloedt zou kunnen raken wanneer de geldstromen van sterk fluctuerende bronnen, zoals de grondexploitatie, worden meegenomen. In artikel 189 van de Gemeentewet staat dan ook dat Nederlandse gemeenten dat de structurele lasten van een gemeente in de begroting gedekt moeten worden door structurele baten. Omdat er in dit onderzoek specifiek wordt gekeken of kleine Nederlandse gemeenten hun structurele taken uit kunnen blijven voeren is het ook alleen zinnig om naar de structurele baten te kijken. Er wordt gesproken van incidentele baten wanneer het bedrag in kwestie niet structureel in de begroting is opgenomen. Of een specifieke uitkering structureel of incidenteel is, is gecontroleerd in het Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2022 (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023).

Het begrip ‘gemeentelijke taken’ spreekt over alles dat een gemeente structureel aan hun inwoners aanbiedt. Hierbij kan het gaan om jeugdzorg, maar ook over asielopvang of het onderhouden van infrastructuur. Welke taken hier exact onder vallen is nader toegelicht in paragraaf 2.2 van het vorige hoofdstuk van dit onderzoek. Men kan de gemeentelijke taken in drie verschillende categorieën onderbrengen, namelijk taken binnen het sociaal domein, taken binnen de harde sector en de maatschappelijke opgaven.

4.6 Beperkingen (validiteit en betrouwbaarheid)

In het onderzoek is er aandacht geweest voor de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Validiteit spreekt over of hetgeen dat gemeten is, ook daadwerkelijk overeenkomt met het concept dat men bedoelde te meten. De betrouwbaarheid van het onderzoek spreekt over de consistentie waarmee het gekozen meetinstrument zijn metingen doet en in welke mate deze te generaliseren zijn. Wanneer

een meetinstrument sterk uiteenlopende uitkomsten heeft voor soortgelijke meetobjecten in soortgelijke situaties, dan spreken we over een lage mate van betrouwbaarheid (Vennix, 2019, p. 139).

De respondenten van dit onderzoek zijn geselecteerd middels selecte sampling. Dit wil zeggen dat er gebruik is gemaakt van niet willekeurige criteria zoals beschikbaarheid en geografische nabijheid van respondenten. Er is gekozen voor acht gemeenten verdeeld over de provincies Zeeland, Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Limburg; waarvan drie gemeenten in Gelderland lagen. Hierdoor levert het onderzoek relatief veel inzicht in de situatie in Gelderland, maar zijn de bevindingen niet goed te generaliseren. De provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht hebben vergeleken met de andere Nederlandse provincies weinig gemeenten die aan de selectiecriteria van dit onderzoek voldoen, waardoor hun afwezigheid er niet direct toe leidt dat er veel casussen over het hoofd worden gezien; echter bestaat er hierdoor wel minder aandacht voor kleine Nederlandse gemeenten met een stagnerende populatiegroei en een sterk verstedelijkte omgeving. Friesland, Groningen, Drenthe en Flevoland bevatten meer gemeenten die aan de selectiecriteria van dit onderzoek voldoen, maar zijn omwille logistieke redenen niet meegenomen als respondenten. Er is voor deze vorm van steekproef gekozen omdat het anders niet mogelijk was geweest om de interviews in persoon af te nemen in verband met logistieke overwegingen. Dit heeft gevolgen voor de representativiteit van de bevindingen, omdat delen van de doelpopulatie niet zijn meegenomen. Er is geprobeerd om dit effect tegen te gaan door de geselecteerde gemeenten zo veel mogelijk over de Nederlandse provincies te verdelen.

De interviews zijn afgenomen tijdens een fysieke ontmoeting, of als een Microsoft Teams gesprek met een audiovisuele verbinding wanneer de geplande fysieke ontmoeting onverwacht verhinderd was. Deze vorm van interviewen draagt lichtelijk af aan de validiteit van de uitkomsten vanwege het interviewer effect, wat wil zeggen dat de antwoorden van de respondenten beïnvloed kunnen zijn door de fysieke aanwezigheid van de interviewer (Vennix, 2019, p. 148). Hiernaast zijn de bevindingen uit een interview overwegend open voor interpretatie (Vennix, 2019, p. 158).

In dit onderzoek is gewerkt met semigestructureerde interviews, wat inhoudt dat er is gewerkt met een interviewgide waarin de gespreksonderwerpen van het interview zijn vastgelegd. Terwijl deze vorm van interviewen enige ruimte biedt om uit te wijden op de gespreksonderwerpen van de interviewgide gedurende het gesprek, wordt deze niet op iteratieve wijze aangepast. Dit houdt in dat wanneer er een belangrijk gespreksonderwerp opkomt in één van de interviews, dit niet wordt verwerkt in de interviewgide. Dit heeft negatieve gevolgen voor de validiteit van dit onderzoek. Omdat nieuwe relevante gespreksonderwerpen niet op iteratieve wijze in de interviewgide worden verwerkt, worden alleen de gespreksonderwerpen die van tevoren zijn opgesteld besproken gedurende de interviews. Hierbij is er geen garantie dat alle relevante factoren die bij- of afdragen aan de continuïteit van de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten uitgevraagd worden.

5. Resultaten

In het resultatenhoofdstuk van dit onderzoek worden de bevindingen uit de interviews besproken. Hierbij wordt eerst stilgestaan bij de veranderde demografische kenmerken van Nederlandse gemeenten. Hierna zal er aandacht zijn voor de taken die Nederlandse gemeenten tegenover hun gemeenten uitvoeren en hoe deze zullen veranderen. Ten slotte zullen de risico's en kansen die veranderende taken met zich meebrengen aan bod komen.

5.1 Bevolkingssamenstelling

Uit de interviews met wethouders is naar voren gekomen dat de demografische kenmerken van een gemeente onlosmakelijk verbonden zijn met zowel de uitdagingen waar een gemeente voor komt te staan, als de middelen die een gemeente hiervoor krijgt. De verandering binnen de demografische kenmerken van kleine Nederlandse gemeenten waar wethouders het meeste aandacht voor hadden was de vergrijzing, waarbij er in drie van de acht geïnterviewde gemeenten ook wordt gesproken over een 'dubbele vergrijzing'. Wanneer bevraagd over de demografische kenmerken van hun gemeente legden de wethouders hun focus op de leeftijd van hun bevolking, maar haalden ze in drie gevallen ook kenmerken aan zoals cultuur en immigratieachtergrond. Demografische kenmerken zoals sociaaleconomische klasse en/of opleidingsniveau zijn niet benoemd gedurende de interviews. De vier belangrijkste kenmerken die werden benoemd zijn: vergrijzing, dubbele vergrijzing, cultuur, en immigratie. Deze kenmerken maakten niet direct deel uit van de geformuleerde vraag en zijn op initiatief van de respondenten aangehaald.

5.1.1. Vergrijzing

Het eerste kenmerk dat uit de interviews naar voren is gekomen is vergrijzing, dit speelt bij zes van de acht gemeenten. Vergrijzing is een thema dat voor heel Nederland speelt in de nasleep van de babyboom, de Nederlandse bevolking wordt steeds ouder en er zijn relatief minder jongeren om hiervoor te compenseren. Ouderen brengen relatief hoge kosten met zich mee voor Nederlandse gemeenten, omdat ouderen vergeleken met andere leeftijdscategorieën een hoge zorgvraag hebben. Terwijl Nederlandse gemeenten hiervoor gecompenseerd worden vanuit het gemeentefonds, geeft respondent 3 aan dat deze vergoeding niet één-op-één evenredig is met de gerelateerde uitgaven; ze gaan er dus financieel op achteruit. Meer ouderen brengen niet alleen een grotere zorgvraag met zich mee, maar ook een grotere woonvraag. Zo vertelt respondent 4 dat ouderen nu vaak nog grote vrijstaande huizen in eigen bezit hebben, maar deze graag in willen ruilen voor kleine appartementen waarin ze nog zelfstandig kunnen wonen. Er zal dus meer vraag naar kleine woningen ontstaan in vergrijzende gemeenten. De vergrijzing kan in sommige gevallen zich wel bijzonder sterk voordoen, zo vertelde respondent 4 dat de gemiddelde leeftijd in de desbetreffende gemeente sterk aan het stijgen is. Naast dat de gemiddelde leeftijd van Nederlanders op blijft lopen rapporteerden drie respondenten ook over de ontgroening van hun gemeenten. Ontgroening spreekt over het fenomeen dat jongeren wegtrekken uit gemeenten, hier zei respondent 1 het volgende over: "(...)ook mijn kinderen blijven hier

niet.”. In de gemeenten waar werd gesproken over vergrijzing is ook consequent aangegeven dat men verwacht dat deze ontwikkeling zich over de volgende tien jaar voort zal zetten.

Ongeacht de landelijke tendens van vergrijzing uit dit zich niet op exact dezelfde manier voor alle gemeenten. Zo kende de gemeente van respondent 3 bijvoorbeeld een sterkere groei in de het aantal jongvolwassenen dan een groei van het aantal ouderen in de afgelopen tien jaar; de gemiddelde leeftijd van inwoners van de gemeenten blijft echter alsnog oplopen. De afwijkende demografische ontwikkeling van deze gemeente werd verklaard aan emigratie vanuit omliggende gemeenten, Respondent 3 zei hier het volgende over: *“Dat heeft ook te maken met een stukje woningbouw, omdat je een bepaalde doelgroep natuurlijk ook aantrekt. Dus dan groei je niet alleen door geboorte of uhm, de emigratie vanuit andere gemeenten komt er dan nog bij.”*. Hierbij dient benoemd te worden dat de gemeente van respondent 3 met de woningbouw inspeelde op de limitaties in woningbouw en de oplopende vraag naar woningen in een omliggende grootstedelijke gemeente. Terwijl niet elke gemeente in een situatie is om hier net als de gemeente van respondent 3 op in te spelen, zou het een waardevol instrument kunnen zijn om in te zetten wanneer de ruimte hier voor is en de contextuele omstandigheden het toe staan.

5.1.2. Dubbele vergrijzing

Het tweede kenmerk dat hieruit voortvloeit is de dubbele vergrijzing, een fenomeen dat drie van de acht respondenten in hun gemeenten hebben vastgesteld. Respondent 5 beschrijft dubbele vergrijzing als een fenomeen waar een gemeente niet alleen vergrijst doordat de eigen inwoners steeds ouder worden, maar ook door de influx van seniore migranten. Respondent 5 haalt aan dat het bij dubbele vergrijzing vooral draait om senioren die vanuit het westen richting het oosten van het land emigreren. Hierdoor zien sommige gemeenten hun bevolkingssamenstelling relatief sneller ouder worden dan andere gemeenten. Dit fenomeen werd verklaard aan de rustige en groene omgeving in het oosten van het land, wat geschikt zou zijn om iemands laatste levensjaren in te slijten. Hierop vulde respondent 1 aan: *“(…) want deze mensen die kunnen een ton meer betalen voor diezelfde woningen. Want die denken, we komen uit Rotterdam hè, en die zeggen “zo dat is goedkoop, drie en een halve ton” en zij zeggen 3,5 ton, ik kan twee ton betalen. Ja dus het staat helemaal op zijn kop. Dus dat is hier echt aan de gang en dat is best zorgelijk”*. Dit geeft weer hoe ouderen uit andere gemeenten een voordeel hebben in de huizenmarkt ten opzichte van de eigen bevolking; waardoor de relatief jongere aanwas uit de eigen gemeente weggedrukt wordt door ouderen uit een andere gemeente. Omdat deze ouderen gemiddeld een grotere zorgvraag hebben dan jongeren, leidt dit tot hogere kosten voor de gemeente waarvoor het niet volledig vergoed wordt vanuit het gemeentefonds.

5.1.3. Cultuur

Het derde demografische kenmerk dat uit interviews naar voren is gekomen is de cultuur van een gemeente. Volgens deze wethouders speelt de cultuur van hun gemeente een significante rol bij de manier waarop de gemeente sommige taken vormgeeft en bij de middelen die hiermee gemoeid gaan.

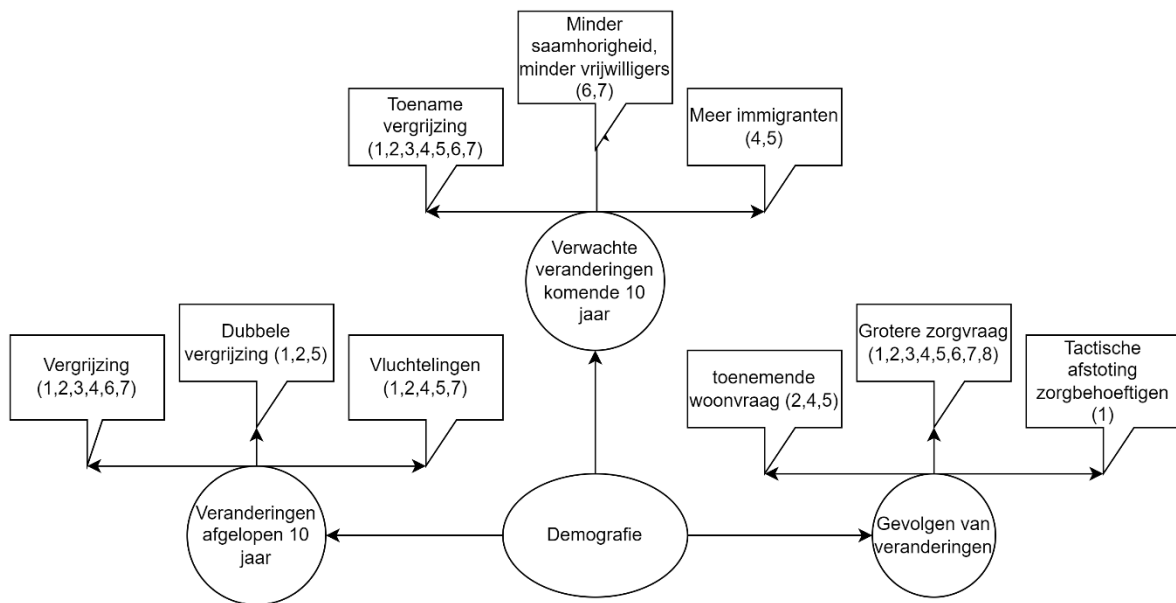
Gemeenten waar een relatief sterk gevoel van saamhorigheid leeft, beschikken zo bijvoorbeeld over relatief veel vrijwilligers. Deze vrijwilligers kunnen worden ingezet bij het faciliteren van maatschappelijke opgaven. Zo zegt respondent 7: *“Het is voor een stedelijke gemeente is het veel lastiger om die saamhorigheid te creëren. vrijwilligers voor een amateur sportvereniging krijgen is daar zoveel moeilijker. Dat wil niet zeggen dat het hier makkelijker is, maar je ziet wel dat er hier een iets andere cultuur is in wat meer die saamhorigheid.”*. Het inzetten van vrijwilligers kan helpen om de uitgaven binnen het sociaal domein te beteugelen. Respondent 6 vertelde over hoe de desbetreffende gemeente in staat is om een buurtbus te laten rijden op basis van een vrijwillige bemanning, waardoor de gemeente geen tot nauwelijks kosten maakt aan die dienst. Wanneer de saamhorigheid in deze gemeente sterk af zou nemen dan zou men ook zien dat dit soort diensten weer bij de gemeente komen te liggen met alle kosten van dien. Terwijl het moeilijk is om cultuur ‘actief’ te veranderen of te sturen, kunnen we wel huidige ontwikkelingen observeren. En de cultuur van saamhorigheid lijkt langzaam op zijn retour; zo vertelde respondent 6 dat het aantal vrijwilligers terugloopt sinds Corona.

5.1.4. Immigratie

Het vierde kenmerk dat aan bod is gekomen betreft immigratie. Als voornaamste ontwikkeling hierin binnen de afgelopen tien jaar werd vooral de Russisch-Oekraïense oorlog en de vluchtelingen die daarbij zijn ontstaan aangehaald. Het viel hierbij op dat alleen de Oekraïense vluchtelingen ter sprake kwamen en er geen aandacht was voor vluchtelinggroepen met een andere afkomst. Deze incidentele instroom van vluchtelingen vraagt extra middelen en inzet van Nederlandse gemeenten, die bovenop hun gebruikelijke uitdagingen/taken erbij komen. Respondent 4 haalde aan dat de influx van vluchtelingen al snel veel druk legt op het lokale areaal. Vanwege de plotselinge aard van dit type demografische ontwikkelingen moeten Nederlandse gemeenten snel handelen om met gelimiteerde middelen alles in goede banen te leiden. In het geval van Oekraïense vluchtelingen is initieel wel een geldsom uitgekeerd vanuit het Rijk om de gemeenten te compenseren voor de opvang, maar dit was niet zonder problemen. Zo was dit geld incidenteel van aard, wat de gemeenten sterk limiteert in wat zij exact met dit geld kunnen doen; zo is het moeilijk tot onmogelijk om een vast apparaat op te richten met incidentele gelden. Respondent 7 beschreef de uitdaging als volgt: *“Die krijgen we ook maar even snel en moeten die oplossing weten te vinden ... vluchtelingen op korte termijn, Daar heeft het Rijk wel de portemonnee getrokken ... Alleen daar komt er een structureel vraagstuk achter en daar mist vaak het Rijk dan net weer even de plank.”*. Respondent 2 gelooft echter dat incidentele vluchtelingen een terugkerend thema zullen worden in de toekomst in de vorm van klimaatvluchtelingen. Als de incidentele aard van vluchtelingen inderdaad structureel wordt in de loop der jaren, zullen Nederlandse gemeenten hier een forse nieuwe uitdaging in vinden; specifiek omdat er geen vaste voorzieningen zijn opgebouwd voor het opvangen van vluchtelingen, als gevolg van de incidentele vergoedingen vanuit Rijksoverheid.

5.1.5. Overzicht demografie

In deze paragraaf zal er een overzicht worden gevormd van de bevindingen betreffende de demografische ontwikkelingen van kleine Nederlandse gemeenten, zoals ook weergegeven in figuur 3.1. Een weergave van de codeboom met verbatim quotes kan worden gevonden in bijlage 3. In de afgelopen tien jaar laat de demografische ontwikkeling zich sterk typeren door vergrijzing, wat zich voor doet als het wegtrekken van jongeren, het ouder worden van de eigen bevolking en in sommige gevallen ook de migratie van ouderen uit andere gemeenten. Naast het thema van vergrijzing was er ook aandacht voor een toenemende diversiteit door de instroom van vluchtelingen.



Figuur 3.1: Codeboom demografie

De verwachtingen voor de komende tien jaar zijn dat de trend van vergrijzing zich zal doorzetten. Hiernaast verwacht men dat het gevoel van saamhorigheid en daarmee het aantal vrijwilligers die zich in een gemeenten inzetten zullen teruglopen. Naast het ouder worden van de bevolking verwacht men ook dat kleine Nederlandse gemeenten steeds diverser zullen worden, doordat de incidentele instroom van immigranten structureel wordt.

Deze veranderingen brengen gevolgen met zich mee. Zo zorgt een grijzere en diversere bevolking voor een toenemende woonvraag, en de vergrijzende bevolking specifiek voor een grotere zorgvraag in de gemeenten. Om de oplopende kosten te behelzen kan het dan voorkomen dat gemeenten de prikkel voelen om middels bijvoorbeeld bestemmingsplannen zorgbehoeftigen af te stoten.

5.2 Hoe de taken van Nederlandse gemeenten veranderen

De taken van Nederlandse gemeenten veranderen met de tijd, zij het door een besluit vanuit het Rijk, een ambitie van de gemeenteraad, of als respons op een veranderende hulpvraag vanuit hun inwoners.

In de volgende subparagrafen zullen in volgorde de belangrijkste taken per taakcluster worden geïdentificeerd, de belangrijkste veranderingen in het taakcluster van de afgelopen tien jaar worden besproken en ten slotte de veranderingen die men in de komende tien jaar verwacht worden uiteengezet. De taakclusters zullen worden behandeld in de volgorde van: sociaal domein, harde sector, maatschappelijke opgaven.

5.2.1 Hoe de taken veranderen binnen het sociaal domein

De wethouders zijn het veelal eens over wat de meest prominente taken zijn die Nederlandse gemeenten hebben binnen het sociaal domein. WMO, jeugdzorg en participatie worden in zeven van de acht interviews als eerste aangehaald wanneer er gesproken wordt over de belangrijkste taken.

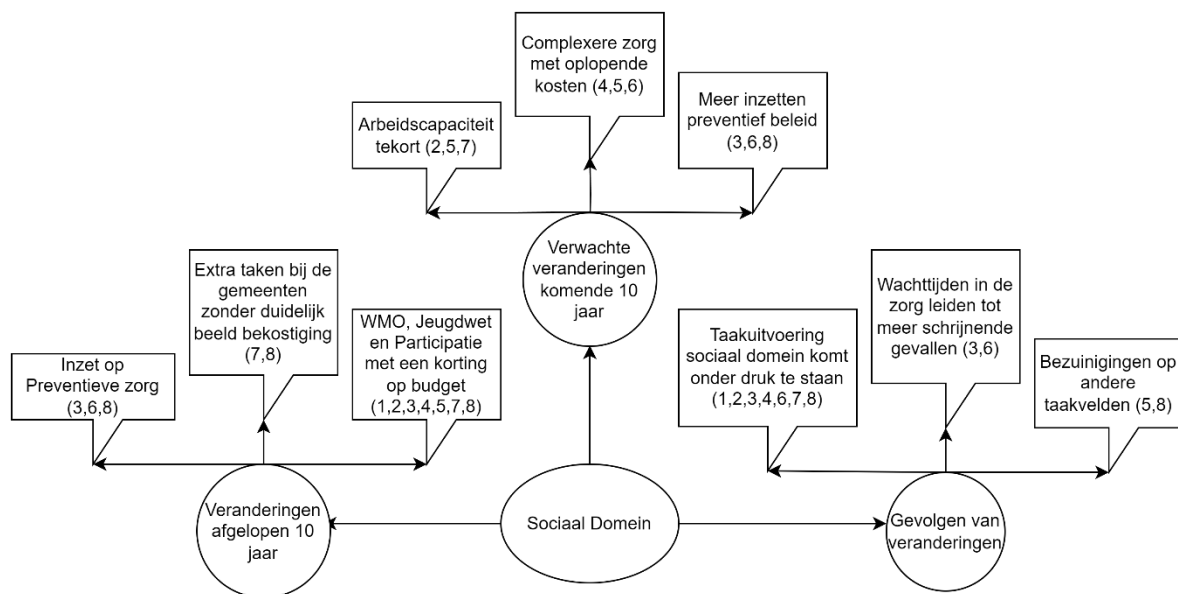
In het kader van veranderingen binnen het sociaal domein kwamen twee thema's consequent naar voren. Het eerste thema is de decentralisatie van Rijkstaken in combinatie met een korting op middelen. Dit slaat op de grote decentralisatieslag van 2015 waarin de WMO, Jeugdwet en Participatiewet bij de gemeenten zijn neergelegd waarbij er gelijk een korting op de beschikbare middelen hiervoor is doorgevoerd. Respondent 7 verwoordde dit als volgt: *“Wat we in de afgelopen decennia wat we fout hebben zien gebeuren is dat het Rijk taken bij gemeenten neerlegt zonder dat heel scherp is hoeveel geld dat kost.”*. Het tweede thema is dat de zorg steeds complexer en duurder wordt, terwijl de zorgvraag blijft stijgen. De oplopende kosten binnen het sociaal domein, specifiek de WMO en de Jeugdwet, is een probleem dat breed werd gedragen onder de respondenten. Hieruit volgt dat Nederlandse gemeenten zich de afgelopen tien jaar hebben ingezet om de kosten van het sociaal domein te beteugelen. Dit is veelal gedaan door een verlegging van de focus naar de preventieve zorg; Deze switch van reactieve naar preventieve zorg is benoemd in vier van de acht interviews. Men hoopt dat door nu geld te investeren in preventie, de hoge kosten die gepaard gaan met de huidige vorm van zorg voorkomen kunnen worden. Een andere manier waarop wethouders over het afgelopen decennium hebben geprobeerd om de kosten van het sociaal domein onder controle te houden, is door samen te werken met externe partijen; dit neemt zowel de vorm aan van intergemeentelijke als publiek-private samenwerkingsverbanden.

Zes van de acht wethouders verwachten dat de problemen binnen het sociaal domein zullen toenemen wanneer Rijksoverheid niet tijdig ingrijpt. De wethouders hebben hierbij niet specifiek benoemd in welke wetten het Rijk dan zou moeten ingrijpen; alleen dat de huidige stand van zaken niet houdbaar is. Dit volgt uit de verwachting dat het tweede thema van veranderingen zich door zal zetten in de komende tien jaar. Naar ieders inzien zal de zorgvraag blijven toenemen, terwijl de kosten die met deze zorg gemoeid zijn ook zullen stijgen. Aldus respondent 6: *“... alleen je ziet wel dat de zorg complexer wordt. Wat ik al zei, daarbij nemen de kosten ook toe en dat zal ook in 2027 wel een heel lastig verhaal worden.”*. Niet alleen ouderenzorg draagt bij aan deze problemen, zo gaf respondent 5 aan dat ook de vraag naar en kosten van jeugdzorg zullen toenemen. Hiernaast verwacht men dat de taakuitvoering in het sociaal domein onder druk zal komen te staan door een capaciteitstekort op de

arbeidsmarkt in de komende tien jaar. Als deze verwachting uitkomt versterkt dit de eerder beschreven problemen; de vraag neemt toe, maar het aanbod neemt juist af.

5.2.2. Overzicht sociaal domein

In deze paragraaf zal er een overzicht worden gegeven van de bevindingen betreffende de ontwikkelingen van kleine Nederlandse gemeenten in het sociaal domein, zoals ook weergegeven in figuur 3.2. Een weergave van de codeboom met verbatim quotes kan worden gevonden in bijlage 3. De grootste veranderingen binnen het sociaal domein in de afgelopen tien jaar zijn de drie grote decentralisaties, die extra taken bij de gemeenten onderbracht in combinatie met een korting op de beschikbare middelen hiervoor. Ook buiten deze drie decentralisaties om was het erbij krijgen van extra taken zonder dat hier een duidelijk kostenplaatje voor is een terugkerend thema. Gemeenten hebben geprobeerd om de kosten van het sociaal domein te beteugelen door in te zetten op preventieve zorg.



Figuur 3.2: Codeboom sociaal domein

De verwachtingen voor de komende tien jaar zijn dat de problemen in het sociaal domein oplopen door een tekort in de arbeidsmarkt en oplopende kosten van steeds complexere zorg. Gemeenten zien het inzetten op preventief beleid nog steeds als voornaamste middel om deze zorgkosten terug te dringen en blijven hier dus op inzetten.

Doordat taken steeds complexer en duurder worden, terwijl er juist steeds minder zorgverleners beschikbaar zijn, komt de taakuitvoering van het sociaal domein onder druk te staan; men begint zich vaak te vragen welke taken niet meer hoeven, of eventueel zelfs niet meer uitgevoerd kunnen worden. De oplopende problematiek binnen het sociaal domein brengt lange wachttijden in de zorg met zich mee, waardoor er steeds vaker schrijnende gevallen rondlopen. Omdat het sociaal domein het welzijn en de leefwereld van inwoners zo sterk beïnvloed wordt dit takencluster als bijzonder belangrijk gezien;

hierom gaven wethouders aan dat ze eerst in andere taakclusters zullen snijden voordat ze overwegen om taken in het sociaal domein niet langer uit te voeren. Dit heeft echter wel de bedenking dat alle taakclusters met elkaar verbonden zijn en het besparen op andere taakclusters dus vroeg of laat ook extra kosten of problemen met zich mee zal brengen in het sociaal domein.

5.2.3 Hoe de taken veranderen binnen de harde sector

De taak waar de meeste aandacht naar gaat binnen de harde sector is de woningbouw, die door 7 van de 8 wethouders als belangrijkste werd aangehaald; een onderwerp dat op de voet gevolgd werd door infrastructuur en groen. Infrastructuur is in alle interviews besproken, maar in drie van de acht gevallen was de context dat achterstallig onderhoud van infrastructuur tot onzekerheid leidt over het behoud van deze infrastructuur. Zo haalde respondent 5 aan dat het nog spannend zou worden of de gemeente nog goed voldoende infrastructuur kan onderhouden om de bruikbaarheid van de infrastructuur voor de komende jaren te borgen. Het zou dan gaan om infrastructuur zoals wegen of bruggen, waarvan de onderhoudskosten en renovatiekosten niet te betalen zijn. Afhankelijk van de geografie van een gemeente kan dit impactvolle gevolgen met zich meebrengen, zoals een industrieterrein dat niet langer goed bereikbaar is. Aandacht voor groen als vooropstaande taak binnen de harde sector was er bij twee van de acht interviews. Ondanks dat groen als een belangrijke taak werd gezien binnen de twee gemeenten, benoemde respondent 7 er wel gelijk bij dat het onderhoudsniveau over de jaren is verlaagd uit financiële overwegingen. De taak van groenonderhoud lijkt dus het onderspit te delven voor de andere taken van de onderzochte gemeenten.

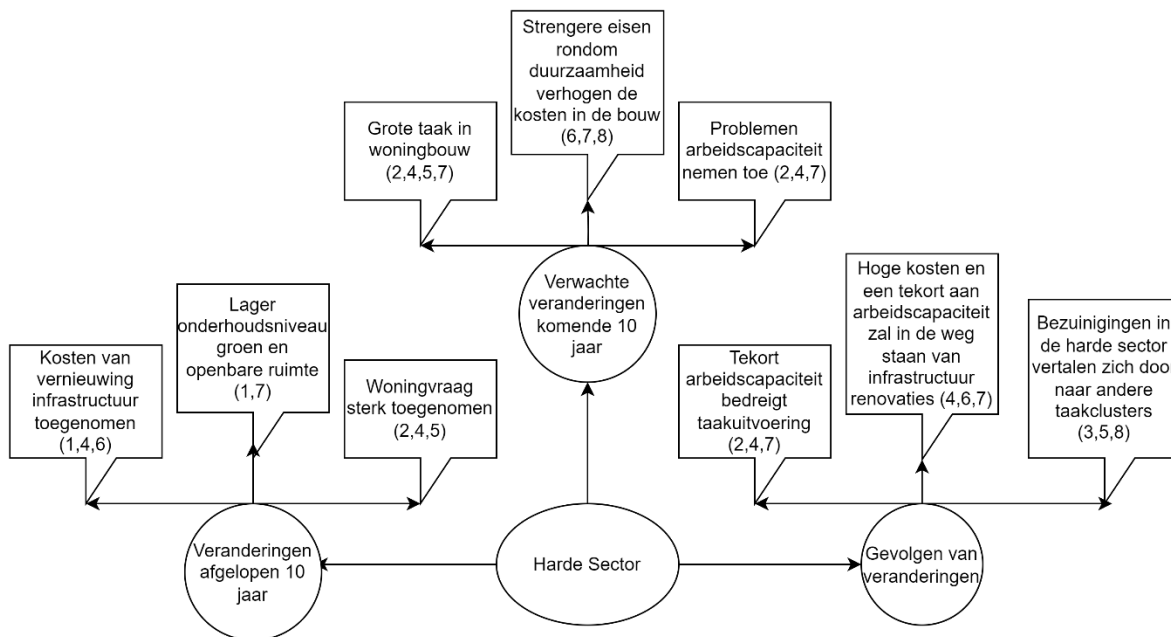
De grootste veranderingen binnen de harde sector zijn gerelateerd aan volkshuisvesting of infrastructuur. Zo zei respondent 5 het volgende over de woonvraag in de desbetreffende gemeente: *“Ja, daar waar tien jaar geleden vijftig mensen reageerden op een woning en nu bij een huurwoning, reageren nu vijf keer zoveel.”* Ondanks de inzet van Nederlandse gemeenten om woningen bij te blijven bouwen, zijn er een aantal factoren aangehaald die deze uitdaging wel heel heel lastig maken. Volgens respondenten 4 en 5 zal de woonvraag toenemen als een gevolg van een grijzere en diversere bevolking. Een grijzere bevolking zorgt voor een grotere woonvraag omdat ouderen kleiner willen wonen zodat zij nog een aantal jaar zelfstandig kunnen wonen. Een diversere bevolking leidt tot een grotere woonvraag omdat immigranten onderdak nodig zullen hebben. Hiernaast stijgen de kosten van woningbouw, deels door ambities op gebied van duurzaamheid. Er is ook sprake van een netcongestie, waardoor nieuwe huizen en industrieën niet aangesloten kunnen worden op het stroomnet. Daarbovenop is door vier van de acht respondenten aangehaald dat de vraag naar huizen toeneemt met de instroom van migranten. Op het gebied van infrastructuur begint het steeds duidelijker te worden dat veel van de infrastructuur die na de tweede wereldoorlog is herbouwd, nu aan vervanging toe is; een opgave waar gemeenten niet direct een potje met geld voor klaar hebben liggen. Respondent 4 beschreef deze situatie als volgt: *“Na de Tweede Wereldoorlog zijn er natuurlijk veel wederopbouw geweest en dat zijn en er zit heel veel materieel bij wat nu aan vervanging toe is. Maar je kunt wel op je klompen aanvoelen*

dat dat geen goedkope reparaties zijn.”. Naast het financiële verhaal lopen Nederlandse gemeenten ook steeds vaker tegen problemen aan met de arbeidsmarkt. Zelfs wanneer het geld voor projecten/taken op de plank ligt, slagen gemeenten er niet altijd in om dit ook daadwerkelijk uit te geven; zo gaf respondent 7 aan dat de arbeidsmarkt geen interesse heeft in hun geld, omdat er elders meer te verdienen valt. Hieraan vulde respondent 7 het volgende aan: “Daarbij komt nog een ander aspect en dat is niet zozeer of we het beleid niet hebben of het geld niet hebben, maar hebben we de mensen wel. Het is een nieuwe bedreiging die nu komt is gewoon de arbeidsmarkt, wat maakt dat je het onderhoud of de veiligheid van de leefbare omgeving. Dat je gewoon mensen tekortkomt om onderaan te blijven werken in stand te houden.”.

Terwijl een enkele respondent geen veranderingen verwacht binnen de harde sector, maakt het gros van de collega wethouders zich wel zorgen over het taakcluster. Zo formuleert men de verwachting dat de veranderingen van de afgelopen tien jaar zich in de komende tien jaar door zullen zetten. Zo verwacht men dat het noodzakelijk zal zijn om forse bezuinigingen door te voeren; dat het hoge prijskaartje voor de renovatie van infrastructuur en monumenten betaald zal moeten worden; dat de krapte op de arbeidsmarkt nog erger zal worden; en dat het opkomende thema van duurzaamheid alle werkzaamheden die de gemeente al had nog duurder en complexer zal maken dan dat het al was. Een nieuwe ontwikkeling op de horizon is de inwerkingtreding van de omgevingswet; toch lijken de meningen verdeeld over of de ingang van de omgevingswet juist bij of af zou dragen aan de complexiteit van de dienstverlening.

5.2.4. Overzicht harde sector

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de bevindingen betreffende de ontwikkelingen van kleine Nederlandse gemeenten in de harde sector, zoals ook weergegeven in figuur 3.3. Een weergave van de codeboom met verbatim quotes kan worden gevonden in bijlage 3. In de afgelopen tien jaar begon de renovatie van infrastructuur zich als belangrijk thema voor te doen, tegelijkertijd werd er een lager onderhoudsniveau voor groen en openbare ruimte bepaald. Hiernaast is de woningvraag sterk toegenomen.



Figuur 3.3: Codeboom harde sector

De verwachtingen voor de komende tien jaar zijn dat de woningvraag niet gemakkelijk opgelost zal zijn en dit dus een aanhoudende uitdaging zal vormen. Verwachting is dat de kosten voor zowel bouw als renovatie, deels vanwege steeds scherpere eisen rondom duurzaamheid, over de komende tien jaar zullen toenemen. Deze problemen worden verergerd door een teruglopende arbeidscapaciteit.

Hogere kosten zorgen ervoor dat gemeenten goed moeten nadenken of en wanneer zij willen investeren in infrastructuur. Door de problemen op de arbeidsmarkt is het ook de vraag of gemeenten het geld kunnen uitgeven wanneer het beschikbaar is. Deze combinatie leidt tot zorgen over of de renovatie- of woningbouwprojecten wel haalbaar zijn. Vanwege het verweven karakter van de taakclusters zullen taken die niet (volledig) opgepakt kunnen worden in de harde sector leiden tot hogere kosten of grotere problemen in de andere taakclusters.

5.2.5 Hoe de taken veranderen binnen de maatschappelijke opgaven

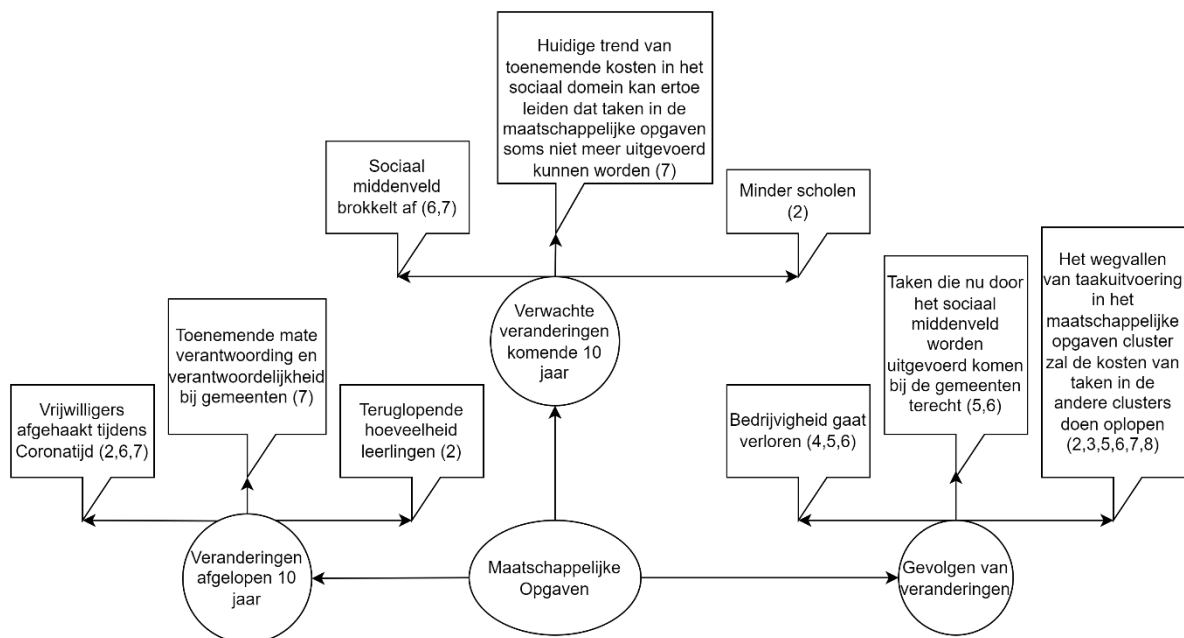
Over exact welke taken onder het takencluster van maatschappelijke opgaven behoorden was meer onenigheid over onder de wethouders, waardoor er ook geen eenduidige taak aan te wijzen is als belangrijkste. Thema's waar de wethouders over hebben gesproken betroffen burgerzaken, veiligheid, cultuur, onderwijs, sport, mobiliteit en duurzaamheid.

Ook bij veranderingen lopen de aandachtsvelden en meningen van wethouders sterker uit elkaar dan bij andere taakclusters. De veranderingen die hier aan bod zijn gekomen waren: toenemende verantwoordelijkheid van gemeenten, teruglopende aantal leerlingen in het onderwijs, hoog prijskaartje renovatie van scholen op de horizon, toenemende aandacht voor cultuur, toenemende inzet op sport teneinde de zorg te ontlasten en een verminderde burgerparticipatie als gevolg van corona.

De grootste, geformuleerde, verwachte verandering binnen de maatschappelijke opgaven is dat een aantal clubs en verenigingen in de samenleving zullen omvallen vanwege een afname van vrijwilligers in de nasleep van Corona. Doordat het aantal vrijwilligers terugloopt en clubs en verenigingen omvallen, worden taken binnen de maatschappelijke opgaven die eerst door het maatschappelijk middenveld werden verricht nu in mindere mate of niet meer uitgevoerd. Hiernaast formuleerde respondent 2 de verwachting dat de gemeente en minder grote taak zal hebben in onderwijshuisvesting als een gevolg van de ontgroening. De onderwijshuisvesting wordt wel complexer met het oog op duurzaamheidseisen, maar er zullen wel minder scholen nodig zijn. Respondent 3 verwacht dat de faciliteiten die populair zijn onder jongeren niet zullen verdwijnen als gevolg van een oudere populatie, deze worden namelijk door vereniging in stand gehouden en kunnen daarnaast bijdragen aan het stimuleren van bewegen onder ouderen. Ten slotte uitte respondent 7 de verwachting dat er bezuinigd zal moeten worden op de maatschappelijke opgaven om de taken in het sociaal domein en harde sector de blijven bekostigen.

5.2.6. Overzicht maatschappelijke opgaven

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de bevindingen betreffende de ontwikkelingen van kleine Nederlandse gemeenten in het taakcluster maatschappelijke opgaven, zoals ook weergegeven in figuur 3.4. Een weergave van de codeboom met verbatim quotes kan worden gevonden in bijlage 3. In de afgelopen tien jaar is het aantal vrijwilligers teruggelopen en worden gemeenten in toenemende mate verantwoordelijk gehouden.



Figuur 3.4: Codeboom maatschappelijke opgaven

Naar verwachting zal het sociaal middenveld de komende tien jaar verder afbrokkelen doordat het aantal vrijwilligers verder terugloopt en steeds meer verenigingen en clubs omvallen. Hiernaast zullen Nederlandse gemeenten minder taken binnen het taakcluster maatschappelijke opgaven aan kunnen bieden; dit is het geval omdat er ergens geld gevonden moet worden voor de toenemende kosten in het sociaal domein. Gemeenten proberen om de levendigheid van hun gemeenten en de mogelijkheden tot recreatie te bewaken door meer in te zetten op toerisme.

Doordat het sociaal middenveld minder taken aanbiedt zullen burgers naar de overheid kijken voor deze diensten, maar gemeenten willen juist minder geld uitgaven aan maatschappelijke opgaven zodat het sociaal domein bekostigd kan worden. Wanneer deze taken niet door het sociaal middenveld of de gemeenten uitgevoerd worden, zal dit leiden tot hogere kosten en meer problemen in de andere taakclusters. Verder zal dit ook de leefbaarheid van gemeenten raken, waardoor de bedrijvigheid in die gemeenten af zal nemen.

5.3 Gevolgen van veranderende taken

Zoals beschreven in de vorige paragrafen laten de veranderingen in de taken van Nederlandse gemeenten zich veelal typeren door een toenemende complexiteit, consequenties van eerdere bezuinigingen, teruglopende middelen en hoge ambities. Zo neemt de complexiteit, en daarmee de kosten, van de zorg toe. Vraagt infrastructuur nu om dure renovaties. Worden budgetten vanuit het Rijk gekort, terwijl het geld dat wel beschikbaar is steeds vaker niet gebruikt kan worden in verband met de huidige arbeidsmarkt. Toch gaven de respondenten aan hun ambities hoog in te zetten op de gebieden van zorg, voorzieningen en cultuur; al zijn deze ambities vaker politiek gemotiveerd dan dat ze financieel doorgerekend zijn. Drie van de acht respondenten hebben voorbeelden aangehaald van beleid waarbij de wens van een raadslid sterker woog dan de vraag of het financieel ook kon; er waren ook instanties waarin de wethouder financiën toegaf geen overzicht te hebben van de gemeentelijke uitgaven. Eén van deze respondenten benoemt dat deze aanpak waarin de visie centraal staat ook financieel gunstig uit heeft gepakt de gerelateerde gemeente, om maar te laten zien dat een visie gedreven aanpak niet noodzakelijk financieel onverantwoord is.

5.3.1 Welke risico's brengen de veranderende taken met zich mee

Met de huidige stand van zaken is het dus niet ondenkbaar dat de geïnterviewde gemeenten serieuze bezuinigingen moeten doorzetten om de toenemende kosten van hun taken terug te dringen; of zelfs aan moeten denken om zekere taken volledig te laten vallen en zich echt alleen te focussen die diensten waar de wet de gemeente toe verplicht. Terwijl wethouders aangeven dat er moeilijke keuzes moeten worden gemaakt, kunnen zij vanwege het politieke karakter van deze keuzes niet voorspellen hoe de nieuwe taakuitvoering eruit zal zien.

Maar bezuinigingen en/of taken (deels) niet meer uitvoeren brengt risico's met zich mee. Zo waren de wethouders het unaniem eens dat bezuiniging en/of het (deels) laten liggen van taken op de lange termijn tot hoge kosten zal leiden. Zo zei respondent 5: *“Als we gaan bezuinigen dan krijgen we*

hem op lange termijn keihard weer terug voor de kiezen, want dan moeten wij dingen niet meer gaan doen.”. Terwijl de taken van gemeenten in verschillende clusters zijn opgedeeld, werd de opvatting onder alle wethouders gedragen dat de taken wel degelijk een sterke onderlinge verbinding hebben; dat leidt ertoe dat de bezuiniging op één taak consequenties met zich meebrengen voor het gehele takencluster, of zelfs alle taakclusters tezamen. Deze consequenties betreffen zowel oplopende kosten als sociale problemen, zoals dat een gemeente minder aantrekkelijk en/of leefbaar wordt voor inwoners. Respondent 4 gaf als voorbeeld hoe bezuinigingen in het onderhoud van infrastructuur leidt tot stoeptegels die langer los liggen; niet alleen moeten deze stoeptegels vroeger of later rechtgelegd worden met alle kosten van dien, maar het raakt ook de leefwereld van de inwoners. Dit brengt met zich mee dat minder mobiele, vaak oudere, inwoners zich minder comfortabel voelen om buiten te gaan wandelen, waardoor hun gezondheid achteruit gaat en ze relatief snel beroep zullen doen op (dure) zorg.

5.3.2 Welke kansen brengen de veranderende taken met zich mee

Ondanks dat Nederlandse gemeenten voor flinke uitdagingen komen te staan, zijn de wethouders en ambtenaren druk bezig om de gemeentelijke machine draaiende te houden. In het kader hiervan zijn een aantal kansen besproken voor gemeenten om de continuïteit van de taakuitvoering te bevorderen.

De eerste van deze kansen is de cultuur van een gemeente. Terwijl cultuur vrijwel niet te kwantificeren valt, is het doen en laten van een gemeenschap een belangrijke factor voor wat er zoal mogelijk is in een gemeente. Zo kan je volgens respondent 6 als gemeente goed gebruik maken van vrijwilligers wanneer er een sterk gevoel van noaberschap heerst, waardoor de kosten die normaal met taken gemoeid gaan relatief laag uitvallen. Respondent 6 zei het volgende over het gebruik van noaberschap: *“Als ik het heb over de laagste lasten voor onze inwoners, dan is dat niet een verdienste vanuit de gemeente an sich. Het is de verdienste van de samenleving zelf.”*. Het aantal gemeenten waarin er specifiek over noaberschap wordt gesproken is natuurlijk gelimiteerd, maar een sterk verenigingsleven kan een soortgelijke bron van vrijwilligers zijn; al is het van belang om te benoemen dat het verenigingsleven terug lijkt te lopen sinds de Corona epidemie. Deze kans spreekt meer over het aangrijpen van wat al in een gemeente aanwezig is dan over het creëren van de juiste culturele omstandigheden; deze kans zal dus niet voor elke gemeente zijn weggelegd, zo beaamt de financieel adviseur van respondent 7 dat het voor een stedelijke gemeente veel lastiger is om saamhorigheid te creëren.

De tweede kans is het landelijk in kaart brengen van de grootste zorgvragen en de spreiding hiervan op landelijk niveau te reguleren zodat Nederlandse gemeenten die er financieel relatief slecht voor staan niet in een financieel ravijn worden gestort wanneer er een gezin met een enorme zorgvraag komt wonen. Terwijl de Nederlandse staat momenteel legaal geen zeggenschap heeft in waar haar burgers in het land mogen wonen, is dit al wel iets dat nu via geitenpaadjes wordt bewerkstelligd. Zo vertelde respondent 1 over hoe de desbetreffende gemeente de migratie van ouderen en zorgbehoeftigen tegengaat: *“Maar waar wij in ieder geval niet aan meewerken is mensen die al zorgbehoefstig zijn te*

introduceren ... Bestemmingsplannen kun je heel goed sturen, dus je weigert gewoon medewerking aan een bestemmingsplan aanvraag.”. Wanneer een aantal Nederlandse gemeenten dit soort geitenpaadjes bereid zijn te gebruiken, terwijl andere dat niet zijn, werkt dit een onevenredige situatie in de hand; de hoge lasten van de zorg worden oneerlijk over het land verspreid. Als wethouders momenteel al linksom of rechtsom een manier vinden om de de migratie van Nederlandse inwoners te stimuleren, kan dit het beste op landelijk niveau worden gedaan om ertoe te zien dat Nederlandse gemeenten die minder tactisch met sturingsmiddelen bezig zijn niet de dupe worden van buitenproportioneel hoge kosten. Het verdeelmodel van het gemeentefonds compenseert Nederlandse gemeenten voor het aantal ouderen en zorgbehoefigen in een gemeente, maar dit is niet genoeg om alle kosten die een gemeente voor deze inwoners maakt te dekken. Dus ondanks het verdeelmodel van het gemeentefonds zullen gemeenten die niet tactisch bezig zijn om ouderen en/of zorgbehoefigen af te weren hogere kosten hebben dan gemeenten die dat wel doen.

De derde kans is het investeren in bedrijven die volledig in gemeentelijk bezit zijn. Als het probleem is dat de kosten oplopen en de middelen afnemen, heeft men kortgezegd de keuze tussen minder kosten maken of meer middelen vergaren. Maar menige gemeente loopt al tegen het legale maximum aan van wat zij aan belasting mogen heffen onder hun eigen inwoners, waardoor het vrijwel onmogelijk is om buiten giften vanuit het Rijk meer middelen te vergaren. Minder kosten maken zou betekenen dat er op taken bezuinigd moet worden, of dat zekere taken helemaal niet meer uitgevoerd kunnen worden, met alle risico's van dien. Respondent 1 vertelt het volgende over het rond krijgen van checks and balances: *“Dus wij beginnen met een eigen gemeentelijke energiebedrijf. Ik gun dat dus niet aan ondernemers die vervolgens de winst in hun eigen zak stoppen. Nee, laat dat terugvloeien in de zak van de gemeenschap.”*.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk van het onderzoek zal de hoofdvraag worden beantwoord met behulp van de onderzoeksbevindingen. Dit zal worden gedaan door eerst de deelvragen te beantwoorden, deze antwoorden op de deelvragen zullen gezamenlijk leiden tot een antwoord op de hoofdvraag: *“Welke invloed heeft de stagnatie van de bevolkingsgroei in kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 op de continuïteit van hun taakuitvoering?”*.

6.1 Deelvraag 1

Deelvraag 1 luidt: *“Welke taken moeten kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 uitvoeren?”*. Nederlandse gemeenten kennen een divers takenpakket dat kan worden gecategoriseerd in drie taakclusters: sociaal domein, harde sector en maatschappelijke opgaven. Terwijl alle wethouders deze taakclusters erkennen, kan het verschillen welke specifieke taken aan welk taakcluster toegekend wordt. Een deel van de gemeentelijke taken komen voort uit landelijke wetten, die Nederlandse gemeenten in medebewind uit moeten voeren. Bij medebewindstaken kennen Nederlandse gemeenten wel voorschriften, maar in hoeverre deze gemeenten limiteren in hun beleidsvrijheid is afhankelijk van het taakcluster. Hiernaast kennen Nederlandse gemeenten ook autonome taken, die zij op eigen initiatief oppakken en zelf de inhoud en omvang van mogen bepalen. Op het gebied van autonome taken genieten Nederlandse gemeenten in principe volledige vrijheid. Ze worden hier wel gemotiveerd om niet teveel van andere gemeenten af te wijken omdat intergemeentelijke verschillen steeds minder geaccepteerd worden.

In deze paragraaf zal kort uiteen worden gezet welke taken per taakcluster voorop staan voor de Wethouders. De belangrijkste opgaven binnen het sociaal domein zijn de WMO, Jeugdzorg en Participatiewet. De belangrijkste opgaven binnen de harde sector zijn de woningbouw, infrastructuur en groen; van deze thema's is er meer aandacht voor woningbouw dan voor infrastructuur en groen inclusief openbare ruimte. Er is daarnaast weinig consensus over welke taken exact tot maatschappelijke opgaven behoren en vallen er geen belangrijkste opgaven aan te wijzen binnen dit taakcluster. Uit de drie taakclusters krijgt het sociaal domein het meeste aandacht en gaat hier ook met meeste geld in om. Ondanks de categorisatie staan de drie taakclusters niet volledig los van elkaar, zo geven wethouders aan dat het falen op één taakveld negatieve consequenties voor het geheel van de taakuitvoering met zich mee zal brengen; dit komt doordat taken in verschillende clusters bij kunnen dragen aan dezelfde uitkomst, zoals het welzijn van inwoners.

6.2 Deelvraag 2

Deelvraag 2 luidt: *“Hoe komen Nederlandse gemeenten anno 2023 aan de financiële middelen om hun taken uit te voeren?”*. Nederlandse gemeenten verkrijgen de financiële middelen die gemoeid zijn bij hun taakuitvoering via een aantal kanalen. Het meest vooropstaande onder deze kanalen is het gemeentefonds. Hiernaast worden er ook inkomsten verworven vanuit specifieke uitkeringen, lokale belasting en overige inkomsten.

Gemeenten krijgen gemiddeld 55% van hun inkomsten uit het gemeentefonds, waardoor dit een geldstroom is waar gemeenten sterk afhankelijk van zijn. Hoeveel geld een Nederlandse gemeente vanuit het gemeentefonds ontvangt wordt berekend aan de hand van een verdeelsystematiek met meer dan zestig maatstaven. Deze maatstaven houden rekening met demografische en geografische kenmerken van gemeenten. Ondanks dat bijvoorbeeld het aantal ouderen in een gemeente één van deze maatstaven is, is het geld dat er in het gemeentefonds wordt vrijgemaakt niet genoeg om de kosten die een oudere voor een gemeente met zich meebrengt te dekken. Geconcludeerd wordt dat het geld vanuit het gemeentefonds niet genoeg is om de gemeentelijke taakuitvoering te bekostigen. Het gros van het geld vanuit het gemeentefonds kent geen specifiek oogmerk en mag dus vrij ingezet worden door een Nederlandse gemeente. Doordat de kosten binnen de taakclusters, vooral het sociaal domein, oplopen zien we dat gemeenten nu taken zoals groenonderhoud op een laag pitje zetten om het sociaal domein te blijven bekostigen. Naast het kunnen bepalen aan welke taken ze het geld dat ze uit het gemeentefonds hebben ontvangen inzetten, hebben Nederlandse gemeenten dus weinig invloed op hun belangrijkste geldstroom. Om de continuïteit van de taakuitvoering te bekostigen zijn kleine Nederlandse gemeenten dus afhankelijk van extra inkomsten.

Naast het gemeentefonds kunnen Nederlandse gemeenten ook vrij inzetbare financiële middelen verkrijgen door de lokale belastingen, waar ze wel meer invloed op hebben. Deze lokale belastingen kennen een negental legale vormen. Deze vormen van belasting kennen geen minimumwaarde en, met uitzondering van de baatbelasting, ook geen maximumwaarde. Dit houdt in dat Nederlandse gemeenten in theorie zoveel lokale belasting kunnen heffen als ze zouden willen, waardoor ze een hele sterke invloed hebben op deze geldstroom. In de praktijk houden gemeenten zich echter aan het verbod op willekeur en het evenredigheidsbeginsel; hier wordt er bij de verschillende vormen van belasting hooguit naar kostendekkendheid gestreefd. Wanneer de lasten die de inwoners van een gemeente dragen echter sterk verschillen van die van inwoners in andere gemeenten wordt dit snel als onbegrijpelijk en onwenselijk ervaren. Het is toegestaan dat Nederlandse gemeenten aan kruissubsidiering doen, maar ook dit wordt vaak door burgers ervaren als een schending van het evenredigheidsbeginsel. Nederlandse gemeenten hebben hier legaal gezien dus wel veel vrijheid om extra inkomsten te vergaren.

6.3 Deelvraag 3

Deelvraag 3 luidt: “Hoe verandert de bevolkingssamenstelling van kleine Nederlandse gemeenten in de komende jaren?”. In de afgelopen tien jaar wordt de demografische ontwikkeling van kleine Nederlandse gemeenten getypeerd door vergrijzing. De verwachtingen voor de komende tien jaar zijn dat Nederlandse gemeenten steeds grijzer en diverser zullen worden.

Vergrijzing is een probleem dat door heel Nederland wordt ervaren in de nasleep van de babyboom, de bevolking wordt ouder en er worden niet genoeg kinderen geboren om de lasten hiervan te dragen. Kleine Nederlandse gemeenten hebben extra factoren die het proces van vergrijzing sneller

laten verlopen, namelijk de ontgroening en de dubbele vergrijzing. Ontgroening houdt in dat jongeren uit de gemeenten wegtrekken, vaak voor hun studie of baan. Dubbele vergrijzing houdt in dat ouderen uit andere gemeenten juist naar een gemeente migreren; dit doen ze omdat kleine Nederlandse gemeenten ‘rustiger’ zijn en de huizen goedkoper zijn dan in de gemeenten waar ze vandaan komen. Kleine Nederlandse gemeenten kunnen niet bepalen hoe hun inwoners zich bewegen, maar zij kunnen hier wel invloed op uit oefenen met behulp van bestemmingsplannen. Zo kunnen zij inzetten op het bouwen van starterswoningen en faciliteren van bedrijvigheid om de ontgroening tegen te gaan. Er kan dus worden geconcludeerd dat kleine Nederlandse gemeenten relatief snel vergrijzen en alleen invloed kunnen uitoefenen om dit proces te vertragen.

Naast de vergrijzing begint immigratie en vluchtelingenopvang naar het idee van wethouders ook meer een thema te worden. De verwachting is dat de nu nog incidentele vluchtelingenstroom wel eens structureel kan worden en dat kleine Nederlandse gemeenten op lange termijn een plek voor deze mensen zullen moeten vinden. Geconcludeerd wordt dat kleine Nederlandse gemeenten over de komende tien jaar diverser zullen worden.

6.4 Deelvraag 4

Deelvraag 4 luidt: “Hoe zullen de taken van kleine Nederlandse gemeenten veranderen bij een veranderende bevolkingssamenstelling en stagnerende bevolkingsgroei?”. In de vorige deelvraag is geconcludeerd dat kleine Nederlandse gemeenten een steeds grijzere en diversere bevolking krijgen in de aankomende tien jaar. De verwachting is dat deze ontwikkeling zal leiden tot een grotere zorgvraag en woningvraag. Vanwege de samenhang van taken zal deze ontwikkeling echter consequenties hebben voor alle drie de taakclusters. Geconcludeerd wordt dat de veranderende bevolkingssamenstelling en stagnerende bevolkingsgroei hogere kosten met zich mee zullen brengen in het sociaal domein en de harde sector, hetgeen elders in het gemeentelijk taakpakket gecompenseerd moet worden.

Naarmate mensen de bejaarde leeftijd benaderen of bereiken neemt hun zorgvraag toe. Zij krijgen namelijk last van (vaak chronische) ouderdomsziektes, waarvan de behandeling steeds complexer en duurder wordt. De vergrijzende bevolking van kleine Nederlandse gemeenten vraagt overwegend veel van dit soort zorg. Dit houdt in dat kleine Nederlandse gemeenten hoge kosten maken om de relatief oudere populatie van palliatieve zorg te voorzien. Wanneer een bevolking relatief veel ouderen heeft, heeft die bevolking per definitie ook relatief minder jongeren. Dit betekent dat er dan ook relatief minder vraag is naar jeugdzorg. Toch valt het wethouders op dat zowel de vraag als de kosten van de jeugdzorg oplopen. Dit wordt verklaard door de toenemende prevalentie van psychische aandoeningen onder jongeren. Er kan dus geconcludeerd worden dat de veranderende bevolkingssamenstelling en stagnerende bevolkingsgroei van kleine Nederlandse gemeenten leiden tot een grotere zorgvraag en hogere kosten in het sociaal domein.

De veranderingen in bevolkingssamenstelling heeft niet alleen directe gevolgen voor het sociaal domein, maar ook voor de harde sector. Zo brengen zowel ouderen als immigranten een grote

woonvraag met zich mee. Ouderen willen namelijk over het algemeen wat kleiner wonen en hebben het vermogen om zo een aankoop te doen. Immigranten, en specifiek vluchtelingen, hebben een onderdak nodig en daarin hebben kleine Nederlandse gemeenten een taak. Het faciliteren van deze huizenbouw is een uitdaging, omdat kleine Nederlandse gemeenten moeten omgaan met een aantal obstakels. Zo wordt de bouw met het oog op duurzaamheidsmaatregelen steeds duurder, is er een tekort aan arbeidscapaciteit en is het onduidelijk of het Nederlandse stroomnet genoeg capaciteit heeft om deze huizen op aan te sluiten. Er kan dus geconcludeerd worden dat de veranderende bevolkingssamenstelling en de stagnerende bevolkingsgroei van kleine Nederlandse gemeenten leidt tot een grotere woonvraag en hogere kosten in de harde sector.

De maatschappelijke taken van kleine Nederlandse gemeenten worden vooral beïnvloed door de ontgroening van deze gemeenten. Omdat er steeds minder jongeren zijn neemt de taak die deze gemeenten in onderwijshuisvesting hebben af. De faciliteiten voor jongeren, zoals sportparken, zullen ondanks de ontgroening worden behouden. Deze faciliteiten zijn namelijk belangrijk voor het stimuleren van het bewegen onder ouderen te stimuleren. Hiermee hopen gemeenten de gezondheid van deze ouderen te bevorderen, waardoor ze in minder dure zorg nodig hebben. De omvang van de taken die kleine Nederlandse gemeenten binnen het dossier sport, cultuur en recreatie hebben blijft dus even groot.

De veranderende bevolkingssamenstelling van kleine Nederlandse gemeenten vertaalt zich dus direct door in de taken van het sociaal domein en de harde sector, specifiek de taken rondom de zorg en woningbouw. Maar de consequenties beperken zich niet tot deze twee taken. Alle gemeentelijke taken hangen namelijk met elkaar samen; zowel in de zin dat direct met elkaar in competitie zijn voor budget, als dat de gewenste uitkomsten van gemeentelijke taken sterk met elkaar verbonden zijn. Zowel het geld vanuit het gemeentefonds als lokale belastingen kennen geen formeel oogmerk en mogen daardoor ingezet worden naar het inzicht van de gemeenten zelf. Wanneer kosten stijgen terwijl inkomsten niet meegroeien zal een gemeenteraad moeten kiezen waar hun prioriteiten liggen. Omdat wethouders het sociaal domein, en specifiek de gezondheid van inwoners, bijzonder belangrijk vinden zal het al snel hoog op de prioriteitenlijst staan. In de afgelopen tien jaar stonden groen en openbare ruimte relatief laag op de prioriteitenlijst en is hierop bezuinigd om het sociaal domein te bekostigen. Vanwege het politieke karakter van dit soort prioritering is er geen duidelijk beeld van hoe een dergelijke prioriteitenlijst er in de toekomst uit ziet. Er kan dus geconcludeerd worden dat de veranderende bevolkingssamenstelling en stagnerende bevolkingsgroei van kleine Nederlandse gemeenten deze gemeenten dwingt om sommige taken minder of dan al niet meer uit te voeren.

6.5 Deelvraag 5

Deelvraag 5 luidt: “Welke risico’s en kansen voor de continuïteit van hun taakuitvoering brengt een stagnatie van de bevolkingsgroei van kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 met zich mee?”. In de vorige deelvraag is geconcludeerd dat de veranderende bevolkingssamenstelling en stagnerende

bevolkingsgroei van kleine Nederlandse gemeenten deze gemeenten dwingt om sommige taken minder of dan al niet meer uit te voeren. Vanwege het sterk verbonden karakter van de gemeentelijke taken betekent dit dat kleine Nederlandse gemeenten het risico lopen om in een neerwaartse spiraal te geraken. Zo kan een lager onderhoudsniveau op infrastructuur in een gemeente leiden tot hogere kosten in het sociaal domein, terwijl de kosten van het onderhoud vroeger of later alsnog betaald moeten worden. Dit wil zeggen dat het bezuinigen of (deels) niet meer uitvoeren van taken de continuïteit van de gemeentelijke taakuitvoering onder druk kan zetten.

Om de continuïteit van de taakuitvoering te waarborgen zijn er een aantal factoren waarop kleine Nederlandse gemeenten in kunnen spelen. Als het probleem is dat de kosten dusdanig oplopen dat ze onbeheersbaar worden als gevolg van een veranderende bevolkingssamenstelling zijn er drie factoren waarop gemeenten invloed kunnen uitoefenen; de inkomsten, de uitgaven en de demografische ontwikkelingen. Kleine Nederlandse gemeenten kunnen extra inkomsten vergaren door te investeren in bedrijven die volledig in gemeentelijk bezit zijn en deze uit te baten. De uitgaven kunnen beheerst worden door in te spelen op een cultuur van samenhangigheid wanneer deze in de gemeente aanwezig is; een sterk sociaal middenveld kan de gemeenten ontlasten van taken zonder dat dit veel hoeft te kosten. De demografische ontwikkelingen kunnen worden beïnvloed met behulp van bestemmingsplannen; door in te zetten op het juiste soort woningen kunnen gemeenten sturen in of zij jongeren, ouderen en/of vluchtelingen aantrekken. Geconcludeerd wordt dat kleine Nederlandse gemeenten kansen hebben om de continuïteit van taakuitvoering te waarborgen door te investeren in inkomstenbronnen, in te spelen op de lokale cultuur wanneer mogelijk en hun bestemmingsplannen af te stemmen op gewenste demografische ontwikkelingen.

6.6 Hoofdvraag

De hoofdvraag luidt: “Welke invloed heeft de stagnatie van de bevolkingsgroei in kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 op de continuïteit van hun taakuitvoering?”. De stagnerende bevolkingsgroei betekent dat kleine Nederlandse gemeenten anno 2023 steeds grijzer en diverser worden. Als gevolg van deze demografische ontwikkelingen zullen kleine Nederlandse gemeenten te maken krijgen met een grotere zorg- en woonvraag, terwijl het faciliteren hiervan relatief complexer en duurder wordt. Dit betekent dat gemeenten extra middelen moeten vinden om deze taken van te bekostigen, of ervoor moeten kiezen om taken (deels) niet meer uit te voeren. Omdat het (deels) niet meer uitvoeren van taken tot een neerwaartse spiraal leidt waarin de kostenposten verschoven worden en verder op blijven lopen, zet dit de continuïteit van de gemeentelijke taakuitvoering onder druk. Kleine Nederlandse gemeenten hebben een aantal mogelijkheden waar ze op in kunnen zetten om deze ontwikkelingen tegen te gaan, namelijk het vinden van extra inkomsten, de uitgaven beheersen door in te spelen op het sociaal middenveld en het beïnvloeden van de demografische ontwikkelingen in de eigen gemeente middels bestemmingsplannen.

7. Discussie

7.1 Theoretische discussie

In deze paragraaf zullen de theoretische beperkingen van dit onderzoek worden besproken.

In het beleidskader van dit onderzoek zijn de taken van Nederlandse gemeenten over drie taakclusters verdeeld. In de praktijk hangen de verschillende gemeentelijke taken echter sterk met elkaar samen en valt er geen harde lijn te trekken tussen de taakvelden. Terwijl het sociaal domein de meeste taken bevat die direct het welzijn en de gezondheid van inwoners raken, hebben taken binnen de harde sector en de maatschappelijke opgaven hier ook invloed op. De gemeentelijke taakvelden zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het blijkt dat de wethouders van kleine Nederlandse gemeenten uiteenlopende opvattingen hebben over welke taken tot welke van de verschillende categorieën behoort. Er is specifiek veel onenigheid over welke taken exact tot de maatschappelijke opgaven behoren; zo zijn hier regelmatig taken aangehaald die volgens de theorie bij het sociaal domein en de harde sector horen. Dit is een limitatie voor de interne validiteit van het onderzoek, omdat het niet te garanderen is dat alle wethouders dezelfde taken in gedachten hadden wanneer zij de (verwachte) veranderingen in een taakcluster beschrijven. Er is geprobeerd om deze verwarring tegen te gaan door de respondenten te vragen of het duidelijk was wat er met de taakclusters bedoeld wordt en deze uit te leggen op basis van de theorie wanneer dat noodzakelijk werd geacht.

7.2 Methodologische discussie

In deze paragraaf zullen de methodologische beperkingen van dit onderzoek worden besproken.

Vanwege logistieke overwegingen is een deel van Nederland niet meegenomen; er zijn er geen interviews afgenomen in Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht, Friesland, Groningen, Drenthe en Flevoland. Dit komt niet ten goede van de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek en roept het de vraag op of in de conclusie daadwerkelijk gesproken kan worden over ‘alle’ kleine Nederlandse gemeenten. Bij eventueel vervolgonderzoek is het aan te bevelen om kleine gemeenten uit alle Nederlandse provincies mee te nemen.

De casusselectie van dit onderzoek is niet helemaal soepel verlopen. In verband met verwarring en miscommunicatie tijdens de opzet van het methodologische hoofdstuk is afgeweken van de norm om één tot twee standaarddeviaties af te wijken van de gemiddelde jaarlijkse bevolkingsgroei van Nederland. Dit heeft ertoe geleid dat er een zeer brede casusselectie is gehanteerd tijdens het uitnodigen van respondenten voor de interviews. Er is nadien geprobeerd om de casusselectie statistisch te verantwoorden, maar dit resulteerde in een wijde marge van tien standaarddeviaties omdat er anders respondenten die al geïnterviewd waren gediskwalificeerd zouden worden op basis van de selectiecriteria. Dit heeft als gevolg dat een relatief brede definitie is gehanteerd voor een Nederlandse gemeente met een ‘stagnerende populatiegroei’. Bij eventueel vervolgonderzoek is het aan te bevelen

om een nauwere definitie van ‘stagnerende populatiegroei’ te hanteren, zodat de bevindingen representatiever zijn voor de beoogde onderzoekspopulatie.

In de respondentselectie staat beschreven dat dit onderzoek zich focust op de percepties van wethouders met Financiën in de portefeuille. Gedurende het uitnodigen van de wethouders kwam er vanuit een aantal van de wethouders het verzoek om ondersteuning vanuit het ambtelijke apparaat. Hierdoor was gedurende drie interviews een extra persoon aanwezig die meer feitelijke achtergrondinformatie voor handen had. De respondenten van deze interviews hadden hierdoor relatief meer input over de financiële situatie van hun gemeenten, waardoor niet alle interviews gelijkwaardig zijn afgenomen. Deze inconsistentie doet af aan de repliceerbaarheid van het onderzoek. Bij eventueel vervolgonderzoek is het aan te bevelen om standaard de afdelingsmanagers financiën uit te nodigen bij de interviews, zodat er zoveel mogelijk informatie voorhanden is en alle respondenten dezelfde hoeveelheid ondersteuning krijgen.

Bij de dataverzameling van dit onderzoek is gekozen om alleen de interviews als databron te hanteren en de jaarbegrotingen van de verschillende gemeenten buiten beschouwing te laten. Deze documenten hadden gebruikt kunnen worden om de rapportages van de wethouders te toetsen en verdere context te bieden aan de bevindingen. Dit is relevant aangezien het de verwachtingen die wethouders geformuleerd hebben zou kunnen nuanceren. Zo gaven twee wethouders aan dat ze verwachten dat de instroom van immigranten structureel zal worden, zonder dat dit getoetst of onderbouwd is op basis van cijfers van de relevante gemeenten. Onderzoek toont echter aan dat prognoses van experts op het gebied van internationale migratie maar in 52% van de gevallen juist zijn (Demografische Ontwikkeling 2050, 2024, p. 76). Bij eventueel vervolgonderzoek is het aan te bevelen om de financiële positie en demografische ontwikkelingen van respondenten bij voorbaat in kaart te brengen, om hiermee meer duiding te kunnen geven aan de bevindingen van het onderzoek.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De bevindingen van dit onderzoek geven aan dat de taakuitvoering van kleine Nederlandse gemeenten onder druk komt te staan als een gevolg van een stagnerende populatiegroei. Vervolgonderzoek kan inzicht bieden in hoe de continuïteit van de gemeentelijke taakuitvoering kan worden geborgd; hiervoor worden twee aanbevelingen gedaan.

De eerste aanbeveling is om te onderzoeken hoe kleine Nederlandse gemeenten kostendekkendheid bij het gemeentefonds kunnen bewerkstelligen. Uit de resultaten van dit onderzoek is gebleken dat kleine Nederlandse gemeenten geld verliezen aan elke oudere in de gemeente; het geld dat zij op basis van de maatstaven uit het gemeentefonds ontvangen per oudere is niet genoeg om de zorg die deze ouderen vragen te bekostigen. Naast het gemeentefonds hebben kleine Nederlandse gemeenten relatief weinig knoppen waar ze aan kunnen draaien; ze kunnen de lokale belastingen wettelijk gezien zo hoog maken als ze willen, maar kunnen hierbij op onbegrip en onvrede bij hun inwoners rekenen. Vervolgonderzoek kan zich richten op de vraag of dit probleem op Rijksniveau

opgelost kan worden door de middelen die gemeenten vanuit het gemeentefonds ontvangen kostendekkend te maken. Hiervoor zouden onderzoekers om de tafel moeten zitten met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Financiën, aangezien deze functionarissen in het huidige construct verantwoordelijk zijn voor het bepalen van het gewicht dat aan de verschillende verdeelmaatstaven toegekend wordt.

De tweede aanbeveling is om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om naar het derde aspiratieniveau van Goedhart toe te werken. Bij dit derde aspiratieniveau wordt gestreefd alle verschillen in de decentrale voorzieningscapaciteit bij dezelfde belastingdruk zo veel mogelijk te verevenen (Allers, 2005, pp. 85-86). Hierbij zouden alle taken die Nederlandse gemeenten in medebewind uitvoeren kostendekkend gefinancierd moeten worden vanuit Rijksoverheid. De autonome taken van Nederlandse gemeenten zouden dan door lokale belastingen bekostigd moeten worden. Wanneer onderzoekers in kaart kunnen brengen hoe de kostenverschillen van autonome taken over Nederland verdeeld zijn, kan ook een schatting worden gemaakt van welk voorzieningsniveau dan landelijk nagestreefd zou moeten worden om de voorzieningen eerlijk over het land te kunnen verdelen. Hiervoor zouden deze onderzoekers dan wethouders Financiën van gemeenten interviewen, om zo de regionale kostenverschillen in kaart te brengen.

7.4 Beleidsaanbeveling

In dit onderzoek is gevonden dat kleine Nederlandse gemeenten kansen hebben om de continuïteit van taakuitvoering te waarborgen door te investeren in inkomstenbronnen, in te spelen op de lokale cultuur wanneer mogelijk en hun bestemmingsplannen af te stemmen op gewenste demografische ontwikkelingen. Deze kansen zijn echter niet direct toe te passen als beleidsaanbevelingen voor kleine Nederlandse gemeenten. Zo kan op basis van het deelnemingenbeleid niet zomaar elke gemeente een staatsdeelneming aangaan, omdat hiervoor eerst aan zekere voorwaarden moet worden voldaan (Ministerie van Financiën, 2022). Het kan niet met zekerheid gezegd worden of een staatsdeelneming voor elke gemeente mogelijk is. Niet alle gemeenten hebben de samenhangende cultuur die nodig is om in te zetten op een sterk sociaal middenveld. Het manipuleren van demografische ontwikkelingen binnen de eigen gemeente middels bestemmingsplannen is een maatregel die een individuele gemeente kan helpen, maar het onderliggende probleem naar andere gemeenten toe schuift. Er is dus weinig dat kleine Nederlandse gemeenten individueel kunnen doen om de huidige problemen te beheersen. Als het probleem niet op gemeentelijk niveau opgelost kan worden, dan moet hier een hogere bestuurslaag bij aan te pas komen; hier is dus een rol weggelegd voor de provincie of het Rijk. De voornaamste ontwikkelingen die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd zijn de toenemende zorg- en woonvraag als resultaat van een veranderende demografie. Er is dus een bestuursorgaan nodig die boven de individuele gemeenten staat, zodat zij de zorg- en woonvraag kunnen monitoren en spreiden waar nodig. Er bestaan twee constructen die kunnen worden gebruikt om de gemeenten in onder te verdelen; de provincies en bestaande regio-indelingen. De grenzen van provincies of bestaande regio-indelingen kunnen gebruikt

worden om Nederlandse gemeenten in groepen onder te brengen, waarbij een publiek orgaan opgericht moet worden voor elke groep gemeenten. Dit orgaan kan middels vergaderingen de zorg- en woonvraag in de deelnemende gemeenten monitoren en spreiden middels bestemmingsplannen. Voor welke regio-indeling men dan moet kiezen is afhankelijk van het vraagstuk dat men probeert te spreiden. Voor het spreiden van de zorgvraag kan de regio-indeling van de GGD'en gebruikt worden en bij het spreiden van de woonvraag kunnen de woningmarkregio's zinnigere grenzen bieden.

Deze publieke organen zouden dan driemaandelijke bijeenkomsten organiseren met wethouders van de deelnemende gemeenten, om gedurende deze bijeenkomsten de zorg- en woonvraag over deze regio in kaart te brengen. Als hierbij blijkt dat zekere gemeenten deze zorg- en/of woonvraag niet langer aankunnen, dan kan dit middels bestemmingsplannen gecontroleerd worden verschoven binnen de regio. Hierdoor kunnen de gemeenten die er financieel het sterkste voorstaan de zorg- en woonlasten van die gemeenten dragen die er anders onder zouden bezwijken. Hiermee wordt vermeden dat gemeenten individueel hulpbehoevende burgers weren en dit ten koste gaat van gemeenten die er financieel slechter voor staan.

Literatuurlijst:

- Algemene Rekenkamer. (2018). *Wegwijs in het sociaal domein* [Rapport]. *Kamerstukken II* 2017/18, 34477, nr. 40, blg-855128. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-855128>
- Allers, M. A. (2005). Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen: Het derde aspiratieniveau en de voorkeursvolgorde tegen het licht. In A. G. A. Jacobs (Red.), *De financiële verhouding onder de loep* (pp. 69-131). Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Allers, M. A., Bunding, T., Munneke, S. A. J., & Peters, K. (2022). *Advies over het uitkeringsstelsel tussen Rijk en provincies en gemeenten* [Rapport]. *Kamerstukken II* 2021-22, 35925-VII, nr. 143, blg-1022967. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1022967>
- Brooks, J., & King, N. (2014). *Doing template analysis: Evaluating an end-of-life care service*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/978144627305013512755>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Aantal gemeenten met hondenbelasting daalt verder*. Geraadpleegd op 23 mei 2024 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/06/aantal-gemeenten-met-hondenbelasting-daalt-verder>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Aantal gemeenten daalt tot 342 op 1 januari 2023*. Geraadpleegd op 3 mei 2024 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/52/aantal-gemeenten-daalt-tot-342-op-1-januari-2023>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023a). *Gemeenten boeken een overschot van 3,7 miljard euro voor 2022*. Geraadpleegd op 12 mei 2024 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/51/gemeenten-boeken-een-overschot-van-3-7-miljard-euro-voor-2022>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023b). *Waar groeit of krimpt de bevolking?* Geraadpleegd op 18 juli 2023 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-verstedelijking/waar-groeit-of-krimpt-de-bevolking->
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2024). *Bevolkingsontwikkeling; Regio per maand*. (gewijzigd op 26 april 2024) [Data set]. <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/>
- Castermiller, P. (2009). Dunker en driepunters. Intergemeentelijke samenwerking en bestuurskracht in Nederland. *Res Publica*, 2009(3), 333-350. doi: 10.5553/RP/048647002009051003003
- Commissie van Wijzen. (2021). *Jeugdzorg: Een onderwerp van aanhoudende zorg* [Rapport]. *Kamerstukken II* 2020/21, 31839, nr. 777, blg-982933. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-982933>
- Dam, F. van, Groot, C. de., & Verwest, F. (2006). *Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid* [Rapport]. NAI Uitgevers. https://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/Krimp_en_ruimte.pdf
- Deloitte Belastingadviseurs BV. (2007). *Handreiking kostentoerekening leges en tarieven* [Rapport]. *Kamerstukken II* 2006/07, 29515, nr. 199, kst-29515-199-b1. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29515-199-b1>

- Findo.nl (z.j.). *Gemeentelijke informatie/Baten en lasten/Jaarrekening/Per taakveld (nieuwe stijl)/Lasten/2022* (Geraadpleegd op 14 mei 2024) [Data Set]. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. https://findo.nl/jive?workspace_guid=72ae8e52-8824-4e21-8a3d-686f9b8d7b27
- Friele, R. D., Bruning, M. R., Bastiaansen, I. L. W., Boer, R. de, Bucx, A. J. E. H., Groot, J. F. de, Pehlivan, T., Rutjes, L., Sondeijker, F., Yperen, T. A. van, & Hageraats, R. (2018). *Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie* [Rapport]. *Kamerstukken II* 2017/18, 34880, nr. 1, blg-831794. ZonMw. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-831794>
- Gemeente Landerd. (2020). *VTH beleidsplan 2020-2023* [Beleidsnota]. Gemeenteblad 11 mei 2020, gmb-2020-119029. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2020-119029.pdf>
- Greef, J. A. de., & Allers, M. A. (2016). *Invloed van intergemeentelijke samenwerking op gemeentelijke uitgaven* [Rapport]. COELO. https://www.coelo.nl/images/rapporten/Invloed_van_intergemeentelijke_samenwerking_op_gemeentelijke uitgaven_2.pdf
- Greef, J. A. de. (2023). *Effects of intermunicipal cooperation*. [Proefschrift, University of Groningen]. <https://doi.org/10.33612/diss.644085104>
- Helderman, J. K. (2022). *De kwesties in het sociaal domein: Een pleidooi voor een pragmatische reveille*. Radboud Universiteit. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/285395/285395.pdf?sequence=1&isAllowed>
- Kam, F. C. A. de., Bolhuis, W., & Lukkezen, J. (2021). *Overheidsfinanciën* (16e druk). Noordhoff Uitgevers BV.
- Kan, J. F. van., Genugten, M. L. van., Lunsing, J. R., & Herwijer, M. (2014). *Verborgten krachten: Over de bestuurskracht van vijf typen gemeenten*. Radboud Universiteit. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archief-3128a47b-007e-47f3-8ed8-6e20d43f90bf/pdf>
- Kruijf, J. A. M. de. (2020). Knellend gemeentefonds? Een alternatief periodiek onderhoudsrapport gemeentefonds. *TPC: Tijdschrift voor Public Governance, Audit & Control*, 18(1), 3-8. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Iv3 – informatievoorschrift: Gemeenten en gemeenschappelijke regelingen*. Geraadpleegd op 16 oktober 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/richtlijnen/2023/12/15/iv3-informatievoorschrift-gemeenten-en-gemeenschappelijke-regelingen-2022/iv3-informatievoorschrift-gemeenten-en-gren-2023-1-0.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.). *Financiën van gemeenten*. Geraadpleegd op 10 juli 2023 van <https://www.politiekeambtsdragers.nl/bestuurslagen/gemeente/financien>

- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2023). *Onderhoudsrapport specifieke uitkeringen 2022* [Rapport]. *Kamerstukken II 2022-23*, 36200-B, nr. 16, blg-1092207. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1092207>
- Ministerie van Financiën. (2022). *Nota deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022* [Beleidsnota]. *Kamerstukken II 2021-22*, 28165, nr. 370, blg-1040464. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1040464>
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019). *Tabel aantal inwoners gemeenten per 1 januari 2019* [Data set]. <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/binaries/uitvoeringvanbeleidszw/documenten/publicaties/subsidies/veranderopgave-inburgering-pilots/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019/Aantal+inwoners+gemeenten+per+1+januari+2019+gesorteerd+op+aantal+inwoners.pdf>
- Nijendaal, G. A. van. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. In J. H. M. Donders, & C. A. de Kam (Red.), *Jaarboek overheidsfinanciën 2014* (pp. 85-100). Sdu Uitgevers.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, & Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2023). *Elke regio telt! Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2023/03/27/elke-regio-telt-een-nieuwe-aanpak-van-verschillen-tussen-regios/Advies+Elke+regio+telt%21.pdf>
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2019a). *Beleidsvrijheid geduid* [Rapport]. Studio Tint. Geraadpleegd op 16 oktober 2023 van https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid/Beleidsvrijheid_geduid_Adviesrapport_201903.pdf
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2019b). *Herijking algemene uitkering gemeentefonds briefadvies*. Geraadpleegd op 16 oktober 2023 van https://www.raadopenbaarbestuur.nl/binaries/raad-openbaar-bestuur/documenten/publicaties/2019/09/05/briefadvies-herijking-gemeentefonds/Herijking_algemene_uitkering_gemeentefonds-Briefadvies_20190905.pdf
- Rijksoverheid. (2019). *Klimaatakkoord* [Rapport]. *Kamerstukken II 2018/19*, 32813, nr. 342, blg-892567. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-892567>
- Rijksoverheid. (2023). *Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2022*. Geraadpleegd op 10 juni 2024 van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-82c19ee15b5db95a463234645490b87b32c28566/pdf>
- Rijksoverheid. (z.j.). *Nederland voorbereiden op gevolgen klimaatverandering*. Geraadpleegd op 25 juni 2023 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/klimaatadaptatie>
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.

- <https://www.staatscommissie2050.nl/binaries/staatscommissie2050/documenten/rapporten/2024/03/12/rapport-staatscommissie-demografische-ontwikkelingen-2050-tweede-druk/SDO-2050.pdf>
- Vennix, J. A. M. (2019). *Research methodology. An introduction to scientific thinking and practice*. Pearson Benelux BV.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018). *Grondbeleid voor raadsleden*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019a). *Kennis voor en van gemeenten: Onderzoeken en leren wat werkt*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van https://vng.nl/files/vng/kennis-voor-gemeenten_20190501.pdf
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019b). *Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2019/onderzoekbeleidsvrijheiddecentraletaken-gemeentedefinitief.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020a). *Uitvoeringskracht van gemeenten: Hoe sterk zijn onze schouders?* Geraadpleegd op 28 juni 2024 van <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/uitvoeringskracht-van-gemeenten-eindversie.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020b). *Het kraakt en het piept: Uitvoeringskracht in het fysiek domein*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van <https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/het-kraakt-en-het-piept.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2020c). *Toelichtend document interactieve routekaart klimaat en energie voor gemeenten*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van <https://vng.nl/sites/default/files/2022-10/routekaart-klimaatakkoord-toelichtend-document.pdf>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.-a). *Haperende uitvoeringskracht binnen het thema bodem en ondergrond*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van <https://vng.nl/artikelen/haperende-uitvoeringskracht-binnen-het-thema-bodem-en-ondergrond>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (z.j.-b). *Factsheet mobiliteit*. Geraadpleegd op 28 juni 2024 van <https://vng.nl/artikelen/factsheet-mobiliteit>

Bijlage 1: Interviewguide

Algemene vragen:

- Hoeveel jaar bent u werkzaam bij de gemeente *naam gemeente hier*?
- Hoe zou u uw functie omschrijven?

Demografische ontwikkelingen:

- Hoe is de bevolkingssamenstelling van uw gemeente over de afgelopen tien jaar veranderd?
- (Wanneer veranderd) In welk jaar is deze verandering begonnen en wat hield die verandering precies in?
- Sinds wanneer speelt die verandering en hoe zit dat eruit?
- (Wanneer veranderd) Hoe zijn jullie met deze veranderingen omgegaan?
- Hoe verwacht u dat de bevolkingssamenstelling van uw gemeente over de volgende tien jaar zal veranderen?
- Verwacht u in de verdere toekomst nog andere specifieke veranderingen die invloed hebben op gemeentelijk beleid?
- Welke gevolgen zullen deze veranderingen voor uw gemeente hebben?

Korte introductie – uitvoerende taken:

Dank u wel voor uw antwoorden. Nu zullen een aantal vragen volgen die specifiek ingaan op de uitvoerende taken van de gemeente binnen de verschillende domeinen; er zal hier op volgorde aandacht besteed worden aan de uitvoerende taken binnen het sociaal domein, de harde sector en ten slotte ‘maatschappelijke opgaven’. Voor deze domeinen zullen dezelfde 7 vragen herhaald worden.

Uitvoerende taken – sociaal domein:

- Wat zijn de belangrijkste taken die uw gemeente tegenover burgers uitvoert binnen het sociaal domein?
- Zijn daar in de afgelopen tien jaar nog grote veranderingen in geweest?
- Is uw gemeente op dit moment in staat om de belangrijkste taken binnen het sociaal domein uit te voeren? (Bij bijzonderheden: en waarom dan wel of niet?)
- Verwacht u nog grote veranderingen binnen deze taken in de komende tien jaar?
- Wat zijn de risico's als deze taken (deels) niet meer uitgevoerd kunnen worden?
- Welke rol speelt de bevolkingssamenstelling van uw gemeente bij de mogelijkheden om taken uit te voeren binnen het sociaal domein.

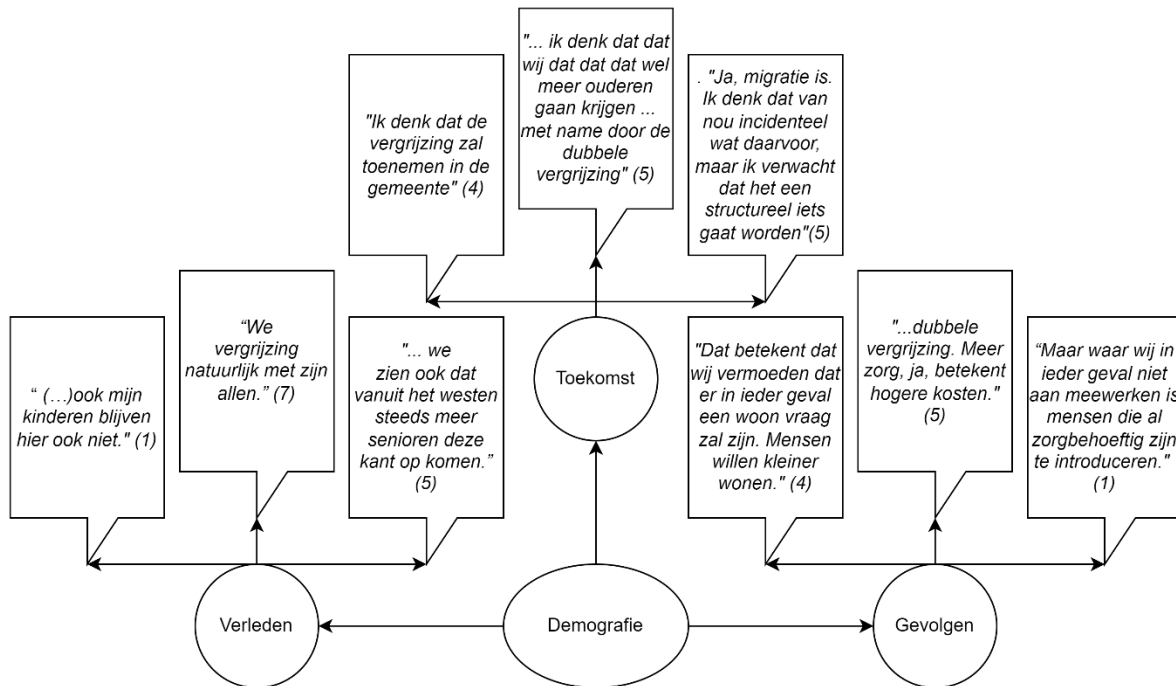
Uitvoerende taken – harde sector

- Wat zijn de belangrijkste taken die uw gemeente tegenover burgers uitvoert binnen de harde sector?
- Zijn daar in de afgelopen tien jaar nog grote veranderingen in geweest?
- Is uw gemeente op dit moment in staat om de belangrijkste taken binnen de harde sector uit te voeren? (Bij bijzonderheden: en waarom dan wel of niet?)
- Verwacht u nog grote veranderingen binnen deze taken in de komende tien jaar?
- Wat zijn de risico's als deze taken (deels) niet meer uitgevoerd kunnen worden?
- Welke rol speelt de bevolkingssamenstelling van uw gemeente bij de mogelijkheden om taken uit te voeren binnen de harde sector.

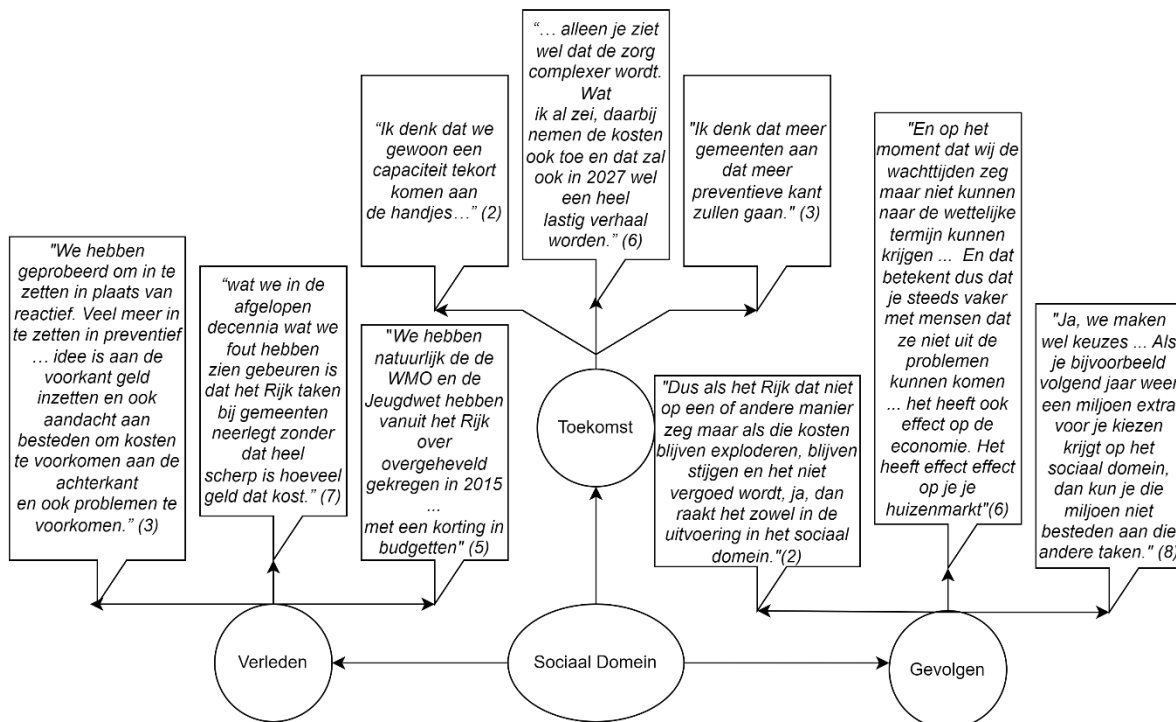
Uitvoerende taken – 'maatschappelijke opgaven'

- Wat zijn de belangrijkste taken die uw gemeente tegenover burgers uitvoert binnen het 'maatschappelijke opgaven' domein?
- Zijn daar in de afgelopen tien jaar nog grote veranderingen in geweest?
- Is uw gemeente op dit moment in staat om de belangrijkste taken binnen het domein 'maatschappelijke opgaven' uit te voeren? (Bij bijzonderheden: en waarom dan wel of niet?)
- Verwacht u nog grote veranderingen binnen deze taken in de komende tien jaar?
- Wat zijn de risico's als deze taken (deels) niet meer uitgevoerd kunnen worden?
- Welke rol speelt de bevolkingssamenstelling van uw gemeente bij de mogelijkheden om taken uit te voeren binnen het domein 'maatschappelijke opgaven'.

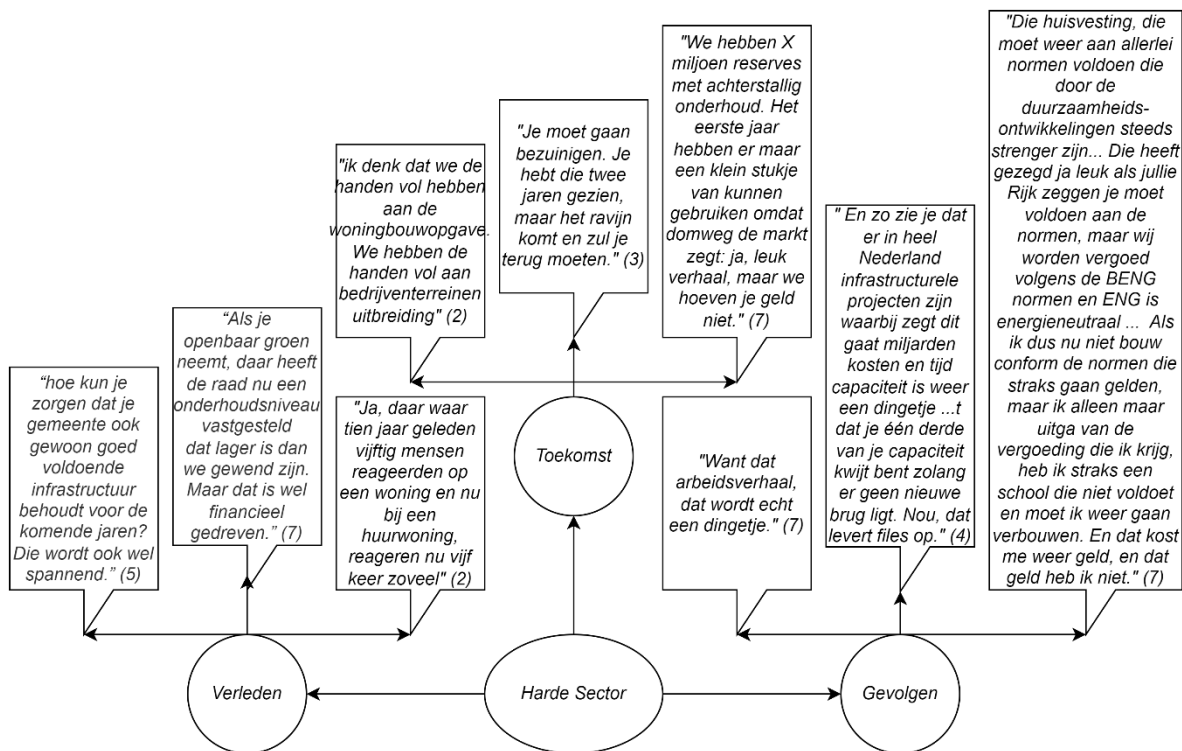
Bijlage 2: Codebomen met quotes.



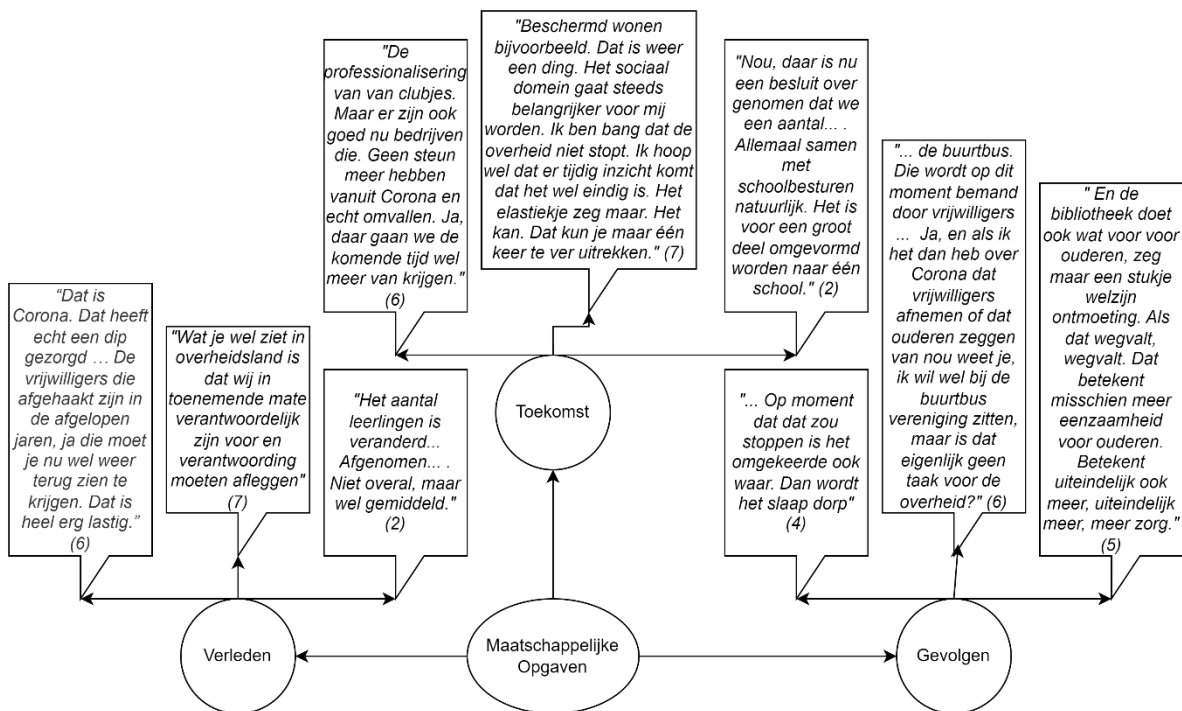
Figuur 3.1: Codeboom Demografie



Figuur 3.2: Codeboom Sociaal domein



Figuur 3.3: Codeboom Harde sector



Figuur 3.4: Codeboom Maatschappelijke opgaven