



Gemeente Edam-Volendam

Begroting gespiegeld aan gemeentefonds

Rapport
27 januari 2025

Inhoud

- 1. Waarom deze spiegel en wat houdt die in? 3
- 2. Meerjarenbeeld van de netto lasten per programma 5
- 3. Netto lasten begroting 2025 gespiegeld aan referentie gemeentefonds 12
- 4. Financiële impact van keuzes Edam-Volendam in beeld gebracht 13
- 5. Samenvatting en perspectief 15

Waarom deze spiegel en wat houdt die in?

aanleiding

Het opstellen van de meerjarenbegroting 2025-2028 vormde een complexe opgave. Met name op het sociaal domein doen zich forse kostenstijgingen voor. Om de gemeentebegroting op deze en andere taakgebieden structureel sluitend te krijgen, zijn in de meerjarenbegroting diverse ombuigingen verwerkt.

De druk op de gemeentelijke financiën blijft onverminderd groot. Om hierop goed te kunnen inspelen, heeft het college behoefte aan meer inzicht in zoekrichtingen voor realistische besparingen. Daarom heeft de gemeente aan Cebeon gevraagd om een begrotingsbrede spiegel. Die houdt in dat de gemeentelijke uitgaven voor alle taakgebieden binnen de begroting worden vergeleken met de algemene middelen zoals die via het gemeentefonds beschikbaar worden gesteld.

gemeentefonds als referentiekader

Het gemeentefonds vormt de belangrijkste dekkingsbron voor de kosten van de gemeentelijke taken. Tegelijk kan het dienen als referentiekader waaraan gemeenten zich spiegelen.

Het gemeentefonds is opgebouwd uit 20 inhoudelijk samenhangende taakgebieden. Voor elk taakgebied is een objectief referentieniveau van toepassing. Dit bestaat uit een set structuurkenmerken (zoals bebouwingsdichtheid, aantal jeugdigen, huishoudens met laag inkomen, e.d.) die bepalend zijn voor de kosten van gemeenten om hun taken te kunnen uitvoeren. Samen geven deze kenmerken een objectieve indicatie van het structurele kostenniveau, waarbij elke gemeente in staat moet zijn om een gemiddeld voorzieningenniveau te realiseren bij een gemiddeld efficiënte uitvoering en lokale lastendruk.

In totaal is de verdeling van het gemeentefonds gebaseerd op ruim 50 kostenbepalende structuurkenmerken. De verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd en gemonitord. De recente herijking is voor Edam-Volendam per saldo positief verlopen.

leren van vergelijking met referentie gemeentefonds

Gemeenten hebben dezelfde taken, maar verschillen in de omstandigheden waaronder die moeten worden uitgevoerd. Omdat het gemeentefonds rekening houdt met deze omstandigheden is het een geschikte spiegel om financiële effecten van lokale keuzes inzichtelijk te maken.

Wat houdt deze spiegel in? - vervolg

Het objectieve referentieniveau van het gemeentefonds geeft aan wat het in de context van Edam-Volendam kost om een voorzieningenniveau te realiseren dat gelijkwaardig is aan dat van vergelijkbare gemeenten, uitgaande van een efficiënte uitvoering. Een afwijking van dit referentieniveau geeft inzicht in de financiële prioriteit die in Edam-Volendam aan verschillende taken wordt gegeven en in de keuzes die zijn gemaakt over het voorzieningenniveau (hoeveelheid en kwaliteit) en – de organisatie van – de uitvoering.

Tevens wordt inzichtelijk in hoeverre keuzes over lokale belastingen en heffingen hebben geleid tot meer of minder bestedingsmogelijkheden.

De signalering die deze spiegel oplevert, vormt een goed vertrekpunt om gericht te verdiepen op onderdelen. Hierbij kunnen – met behulp van een geobjectiveerde benchmark – inzichten worden benut uit de praktijk van vergelijkbare gemeenten en concrete aanknopingspunten worden gevonden voor andere keuzemogelijkheden.

gebruikte gegevens

Dit onderzoek is gebaseerd op financiële detailgegevens van de gemeente Edam-Volendam uit de rekening 2022 en 2023, de actuele begroting 2024, en de (meerjaren)begroting 2025. Centraal in de analyse

staat de begroting 2025. Hierbij zijn ook de mutaties uit de Kader- en Winternota voor Wmo en jeugdzorg meegenomen.

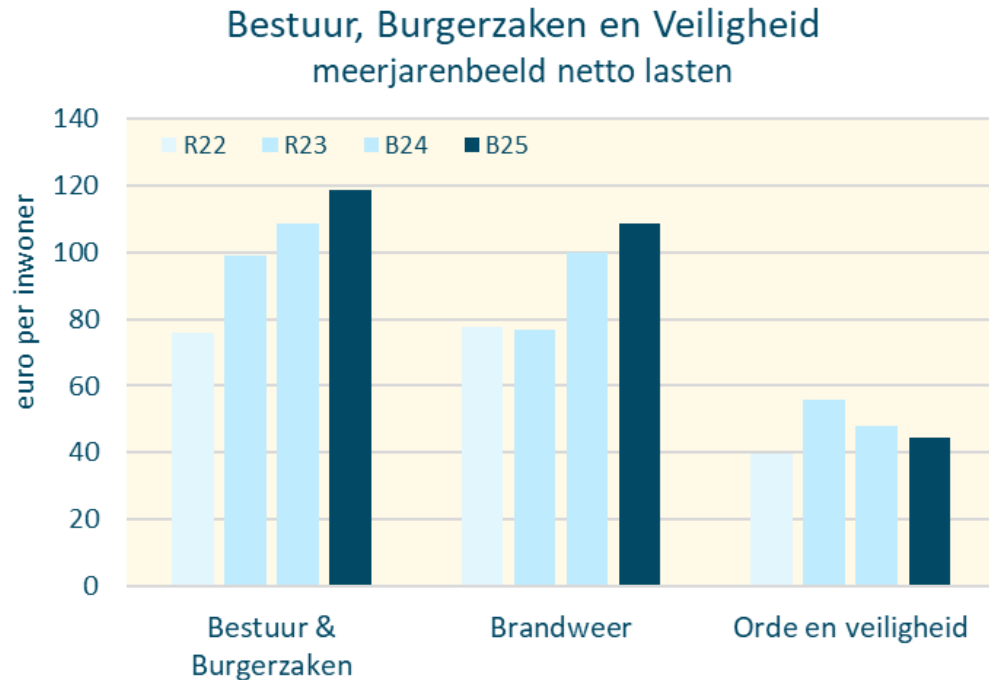
Voor de vergelijking met het gemeentefonds zijn de lasten en baten geordend op basis van taakhoud. Ook het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning) en bestemmingsreserves zijn zo goed mogelijk toegedeeld aan de betreffende taakgebieden. De analyses zijn uitgevoerd op netto lasten: de lasten minus de taakgerelateerde baten (heffingen, leges en specifieke uitkeringen). De uitkomsten presenteren we in euro's per inwoner, waarbij is uitgegaan van bijna 37.000 inwoners.

inhoud rapportage

Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- een overzicht per taakgebied van de netto lasten van Edam-Volendam in de periode 2022-2025;
- de uitkomsten voor alle taakgebieden van de vergelijking van de netto lasten 2025 met het referentieniveau van het gemeentefonds.

Meerjarenbeeld netto lasten: Bestuur, Burgerzaken en Veiligheid



Bestuur & Burgerzaken

- *bestuur*: bestuursorganen, griffie, rekenkamer;
- *burgerzaken*: bevolkingsregister, burgerlijke stand, reisdocumenten en verkiezingen;

In de uitgaven aan dit taakgebied is een duidelijk stijgende trend zichtbaar. Dit hangt onder meer samen met de uitbreiding van het college.

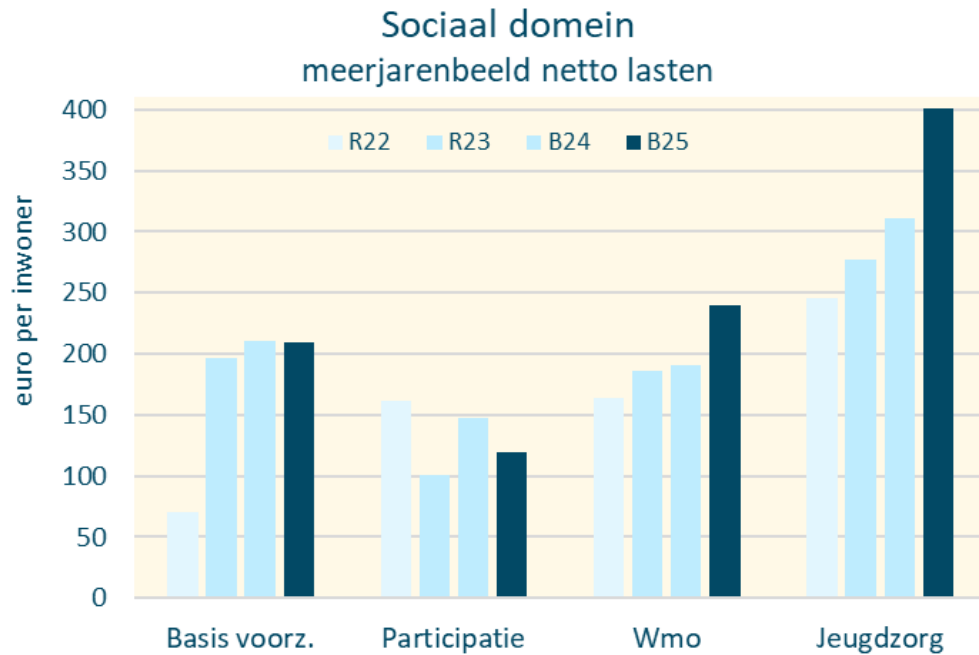
Brandweer

- bijdrage aan de Veiligheidsregio voor brandweer en crisisbeheersing;
- de netto lasten laten een opwaartse trend zien. Dit hangt samen met de bijdrage aan de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland.

Orde en veiligheid

- een scala van taken, waaronder toezicht en handhaving openbare orde, parkeren, boa's, Wet Bibob, APV, tegengaan van radicalisering en dierenbescherming;
- de netto lasten zijn in 2023 fors gestegen. Dit hangt vooral samen met toegerekende salarislasten (integrale veiligheid). Vanaf 2024 is een lichte afname zichtbaar.

Meerjarenbeeld netto lasten: Sociaal domein



Een substantieel deel van de begroting heeft betrekking op het sociaal domein. Hierbinnen worden 4 taakgebieden onderscheiden.

Sociale basisvoorzieningen

- algemene voorzieningen (welzijn), toegang (sociaal teams) en publieke gezondheid;
- de netto lasten zijn fors gestegen (o.a. opvang vluchtelingen), maar lijken te stabiliseren.

Participatie

- bijstand, minimabeleid, Wsw en beschut werk, en re-integratie;
- na sterke schommelingen (energietoeslag in 2022/2023 en uitvoeringskosten in 2024) wordt een stabiel uitgavenniveau geraamd.

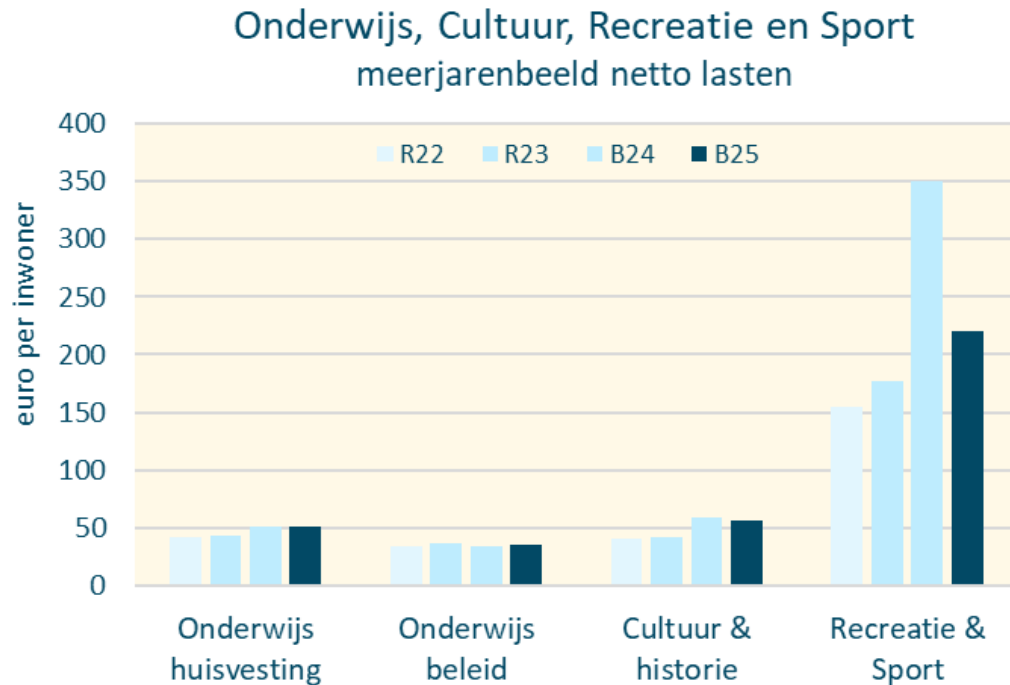
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- voorzieningen voor maatwerk (hulpmiddelen, hulp bij het huishouden, begeleiding, overig) en voor ge-escaleerde problematiek (opvang en beschermd wonen);
- de netto lasten laten een stijgende trend zien. Voor 2025 zijn de mutaties uit de Kader- en Winternota meegenomen.

Jeugdzorg

- jeugdhulp met en zonder verblijf, en jeugdbescherming/-reclassering;
- dit taakgebied heeft de grootste omvang en kent de sterkste toename in netto lasten. Voor 2025 zijn de mutaties uit de Kader- en Winternota meegenomen;
- de komende jaren dient een taakstelling te worden gerealiseerd die voortvloeit uit de Hervormingsagenda Jeugd (in de orde van ruim 1 mln euro). Naar verwachting is deze taakstelling niet eenvoudig te realiseren.

Meerjarenbeeld netto lasten: Onderwijs, Cultuur, Recreatie en Sport



Onderwijs

- *huisvesting*: nieuwbouw, aanpassing en uitbreiding van schoolgebouwen (incl. gymlokalen);
- *beleid*: onderwijsachterstanden, leerplicht, voortijdig schoolverlaten, peuteropvang en leerlingenvervoer;

De netto lasten zijn relatief beperkt, maar vertonen een licht stijgende trend.

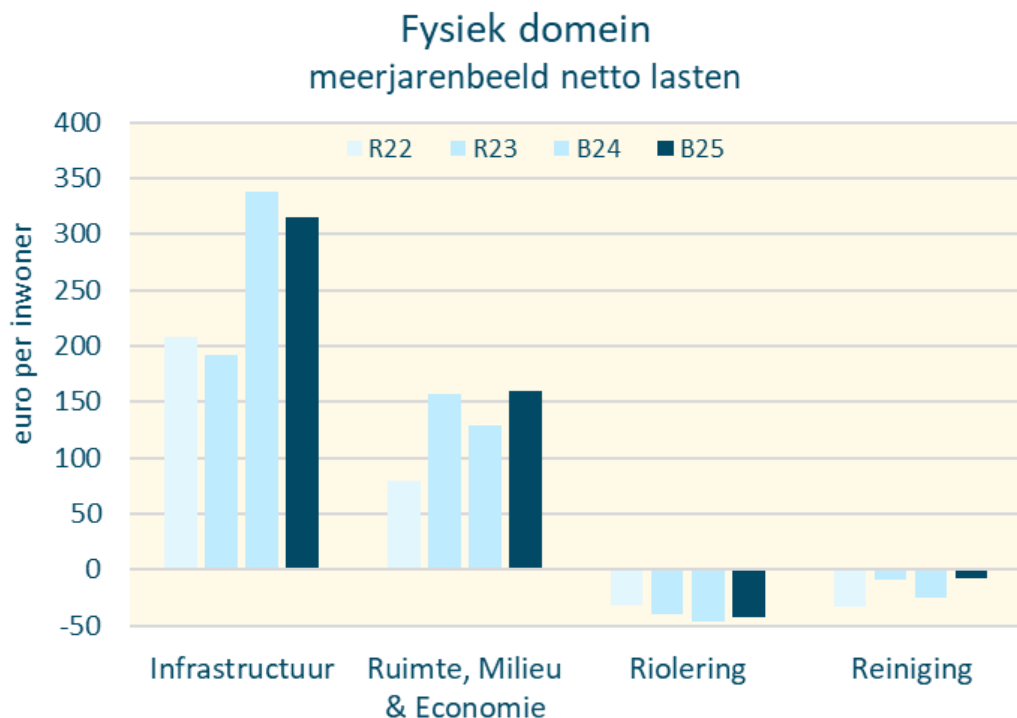
Cultuur & historie

- professionele podia, subsidies van amateurgezelschappen, beeldende kunsten en cultuureducatie, musea en historie/erfgoed, bibliotheken en media;
- de netto lasten laten een toename zien, die voor 2024 is gekleurd door incidentele factoren.

Recreatie & Sport

- openbaar groen, natuur en recreatie, sportbeleid en -accommodaties;
- de toename van de netto lasten zet zich naar verwachting door, vooral vanwege hogere uitgaven aan sportaccommodaties en openbaar groenvoorzieningen. Het afwijkende beeld voor 2024 hangt samen met incidentele factoren (omzetten van onderhoudsreserves naar voorzieningen).

Meerjarenbeeld netto lasten: Fysiek domein



Infrastructuur

- aanleg, beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken, verkeersmaatregelen, verlichting, gladheidsbestrijding en straatreiniging, parkeerbeleid en waterwegen;
- de netto lasten zijn fors gestegen, vooral bij aanleg/onderhoud wegen (overdracht wegen Hoogheemraadschap), openbare verlichting en water (incl. civiele kunstwerken). In 2024 zijn er ook incidentele effecten.

Ruimte & Milieu

- ruimtelijke ordening en ontwikkeling (Omgevingswet), wonen en bouwen en bijdrage aan de Omgevingsdienst;
- op dit taakgebied is er een stijgende trend in netto lasten. Achtergrond hiervan zijn met name kosten voor de invoering van de Omgevingswet.

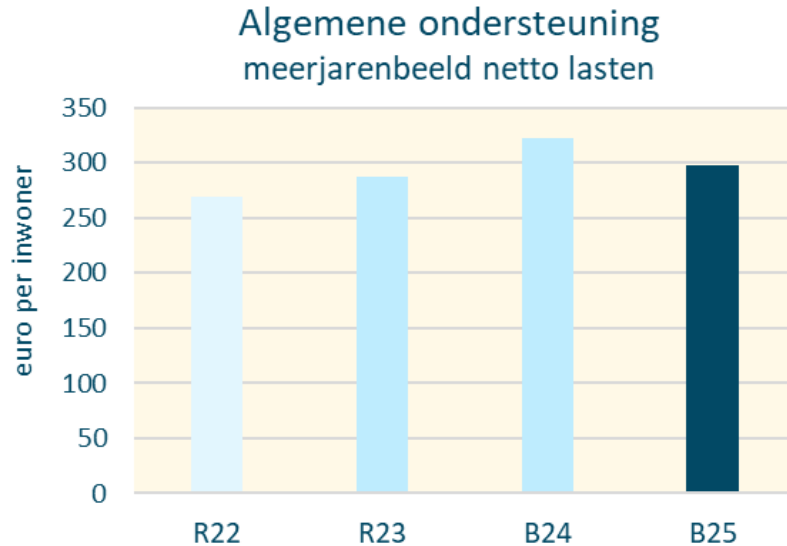
Riolering

- opvangen en verwerken van afval- en hemelwater, bestrijden van verontreiniging oppervlaktewater, heffing en invordering van (kostendekkende) rioolheffing;
- de netto *baten* laten een stabiel beeld zien. Er worden relatief veel kosten van andere taakgebieden aan de tarieven toegerekend.

Reiniging

- inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval, (kostendekkende) afvalstoffenheffing en reinigingsrechten;
- de netto *baten* lopen terug, omdat de kostenontwikkeling in 2025 maar beperkt is vertaald in een stijging van de afvalstoffenheffing en reinigingsrechten.

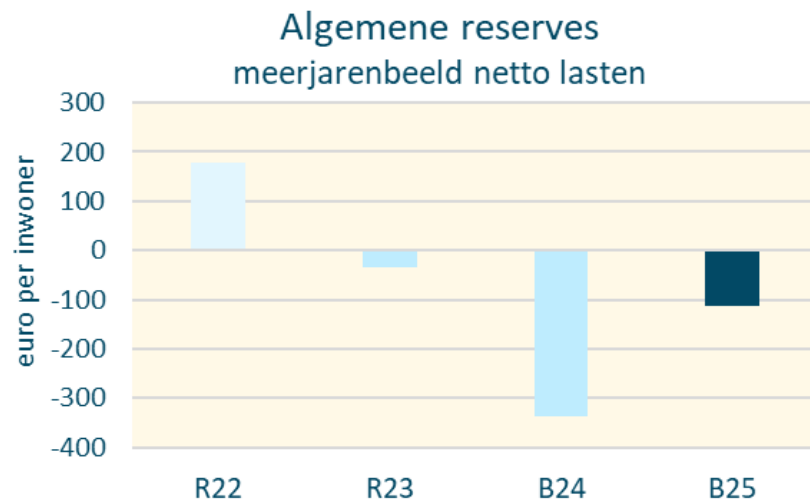
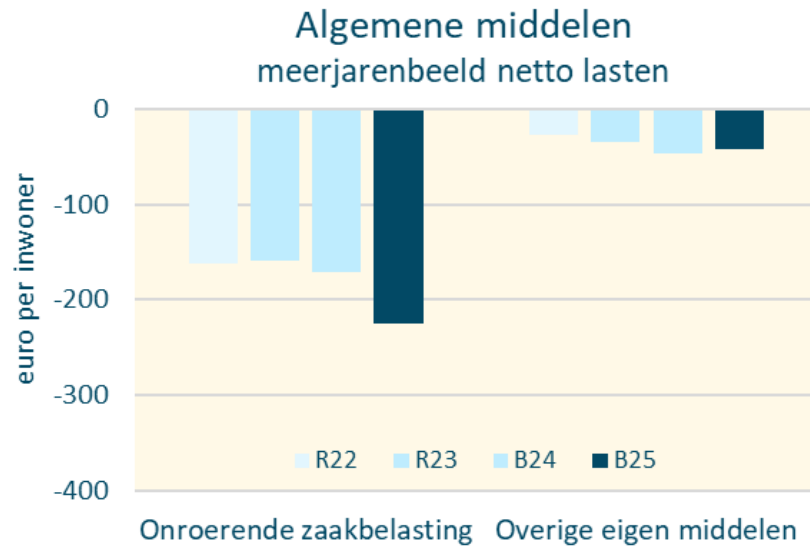
Meerjarenbeeld netto lasten: Algemene ondersteuning (piofach)



Algemene ondersteuning (piofach)

- de algemene overhead: alle inzet die samenhangt met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces;
- betreft zogenoemde piofach-taken: personeel, informatievoorziening / ICT, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting;
- exclusief (i) taakgerelateerde overhead (afdelingskosten van afdelingen voor primaire processen, die zijn toegedeeld aan de inhoudelijke taakgebieden, en (ii) overhead die wordt gedekt uit andere bronnen (zoals grondexploitaties, tarieven, investeringen, en vastgoed);
- het grootste deel van de kosten hangt samen met ICT;
- in de afgelopen jaren is er een gestage toename geweest van de kosten. In 2025 wordt ingezet op een afvlakking van deze groei.

Meerjarenbeeld netto lasten: Algemene middelen en reserves



Onroerendezaakbelasting

- waardering van onroerende zaken, heffing en invordering van onroerendezaakbelasting op woningen en niet-woningen, en het afhandelen van bezwaar en beroep;
- de netto baten vertonen een stijgende trend. Dit komt vooral door hogere inkomsten uit de onroerendezaakbelasting op woningen.*

Overige eigen middelen

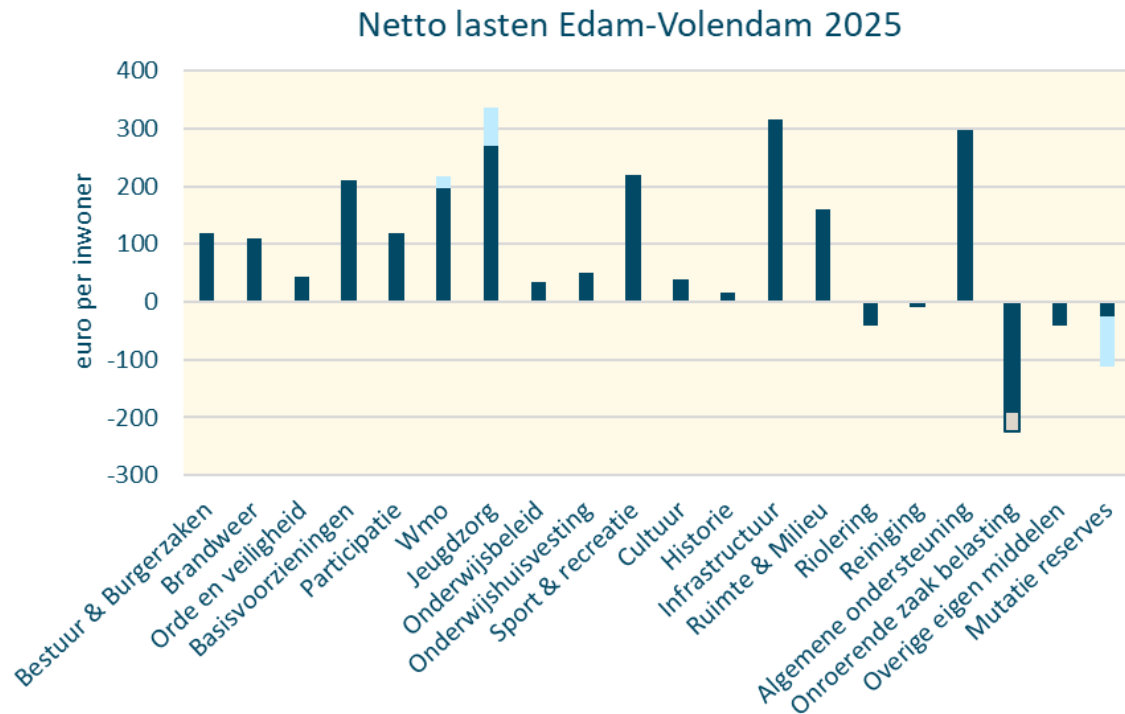
- opbrengsten uit deelnemingen, treasury, andere lokale heffingen (bijv. toeristen) en grondbeleid. Anders dan in de afgelopen periode wordt de komende jaren ook ingezet op actieve grondexploitatie;
- deze opbrengsten zijn vrij stabiel (2024 was incidenteel hoger).

Algemene reserves

- reservemutaties, inclusief (verwachte) exploitatieresultaten;
- deze hebben een incidenteel karakter en kunnen grote schommelingen vertonen;
- het jaar 2024 toont een groot incidenteel effect vanwege omzetting van onderhoudsreserves naar voorzieningen. Voor 2025 zijn de mutaties voor Wmo en jeugdzorg in de Kader- en Winternota meegenomen.

* De stijging houdt met name verband met de overdracht van wegen door het Hoogheemraadschap. Dit brengt extra structurele kosten mee die uit de algemene middelen moeten worden gedekt.

Netto lasten Edam-Volendam: integraal beeld 2025



Dit diagram laat zien hoe de netto lasten in de begroting 2025 zijn verdeeld over de taakgebieden.

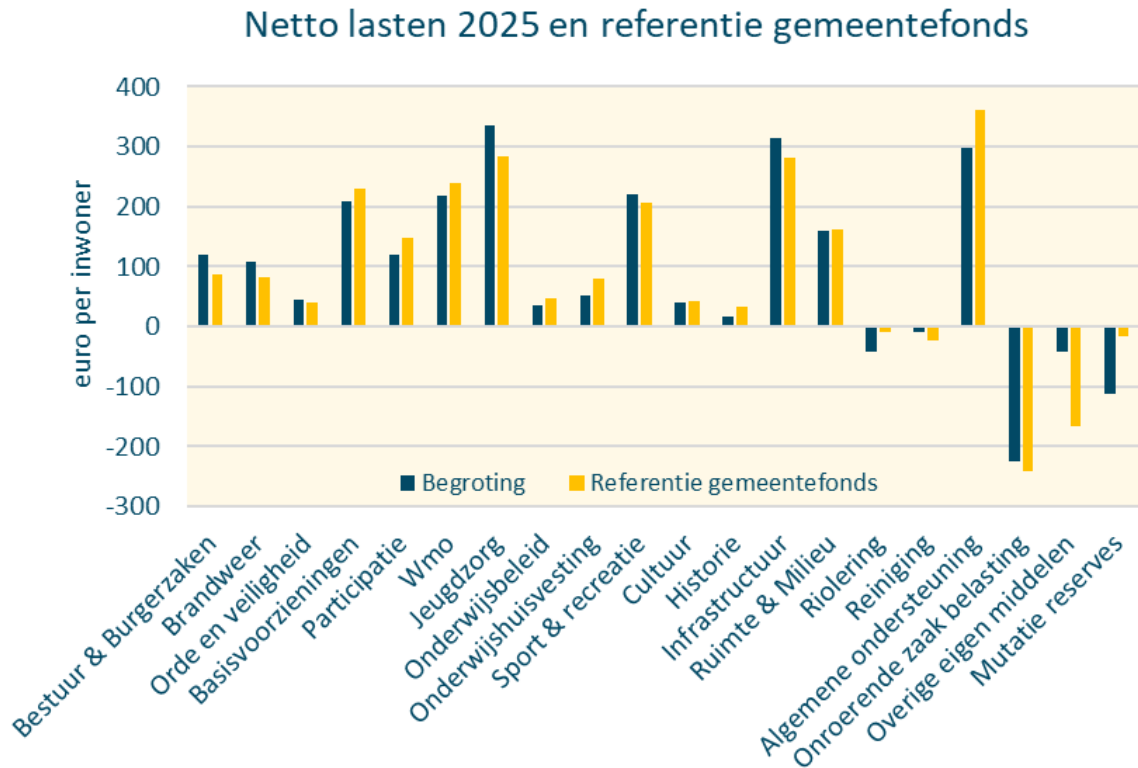
De netto lasten van de uitgavenprogramma's tellen op tot ruim 85 miljoen euro (circa 2.240 euro per inwoner). Dit is inclusief mutaties voor Wmo en jeugdzorg in de Kader- en Winternota.

Van de totale netto lasten wordt circa 12% gedekt uit algemene eigen middelen (onroerendezaakbelasting en overig). In 2025 gaat het om circa 10 miljoen euro (ruim 265 euro per inwoner).* Daarnaast onttrekt Edam-Volendam in 2025 per saldo circa 0,9 miljoen euro (25 euro per inwoner) aan algemene reserves. Als hierbij de mutaties voor Wmo en jeugdzorg (*lichtblauwe vlakken*) worden opgeteld, gaat het in totaal om een onttrekking van ruim 110 euro per inwoner.

De overige netto lasten worden gedekt met de algemene middelen uit het gemeentefonds. In 2025 betreft dit een bedrag van bijna 69 miljoen euro (ruim 1.860 euro per inwoner). Dit komt overeen met de optelsom van alle kolommen.

* Hiervan hangt ruim 30 euro per inwoner (*gele vlak* in kolom Onroerendezaakbelasting) samen met de noodzaak om de extra kosten te dekken die zijn ontstaan als gevolg van de overdracht van wegen door het Hoogheemraadschap.

Netto lasten 2025 gespiegeld aan referentie gemeentefonds: integraal beeld



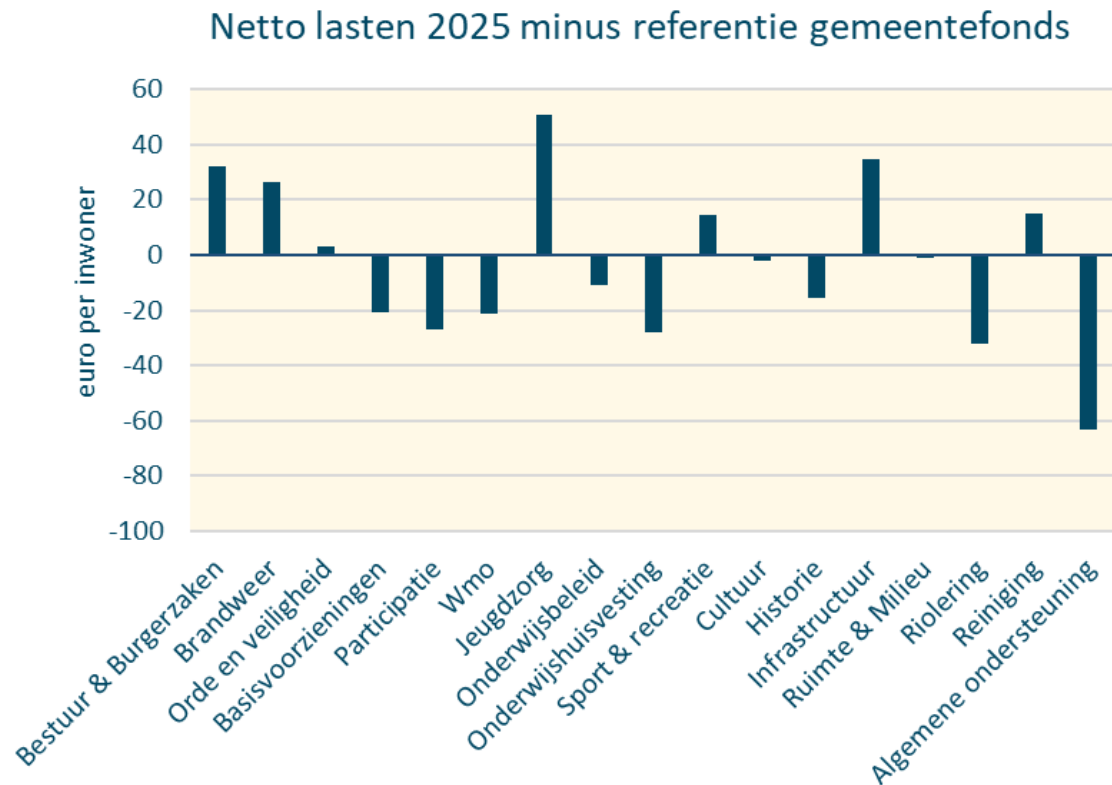
Dit diagram laat per taakgebied zien hoe de netto lasten in de begroting 2025 zich verhouden tot het objectieve referentieniveau van het gemeentefonds.

Dit referentieniveau geeft aan wat de gemeentelijke taken structureel mogen kosten (bij een gemiddeld voorzieningenniveau en efficiënte uitvoering), gegeven de structuurkenmerken van de gemeente Edam-Volendam. De referentiebedragen voor de uitgavenprogramma's (gele kolommen boven de 0-lijn) tellen op tot circa 2.285 euro per inwoner.

Daarbij wordt vanuit het gemeentefonds een eigen bijdrage van Edam-Volendam verwacht op basis van de inkomstencapaciteit uit de onroerendezaakbelasting en overige eigen middelen (samen circa 425 euro per inwoner). Het verschil is de uitkering die Edam-Volendam uit het gemeentefonds ontvangt om haar taken te bekostigen (ruim 1.860 euro per inwoner). Dit is gelijk aan het totaal van de gele kolommen.

Hierna worden de verschillen per taakgebied toegelicht: eerst voor de uitgavenkant en daarna voor de inkomstenkant van de begroting.

Financiële impact keuzes Edam-Volendam in beeld gebracht: uitgavenkant



Het diagram laat voor de uitgavenprogramma's het verschil zien tussen de netto lasten en het objectieve referentieniveau voor Edam-Volendam in het gemeentefonds. Deze verschillen zijn het gestapelde resultaat van keuzes die de gemeente Edam-Volendam tot nu toe heeft gemaakt.

Binnen het sociaal domein zijn er hogere uitgaven aan Jeugdzorg. Hier vraagt ook de taakstelling van de Hervormingsagenda Jeugd een forse ombuiging. Tegenover de hogere uitgaven aan Jeugdzorg staan momenteel lagere uitgaven aan Participatie, Sociale basisvoorzieningen en Wmo (maatwerkvoorzieningen). De netto lasten van de Wmo vertonen wel een stijgende trend.

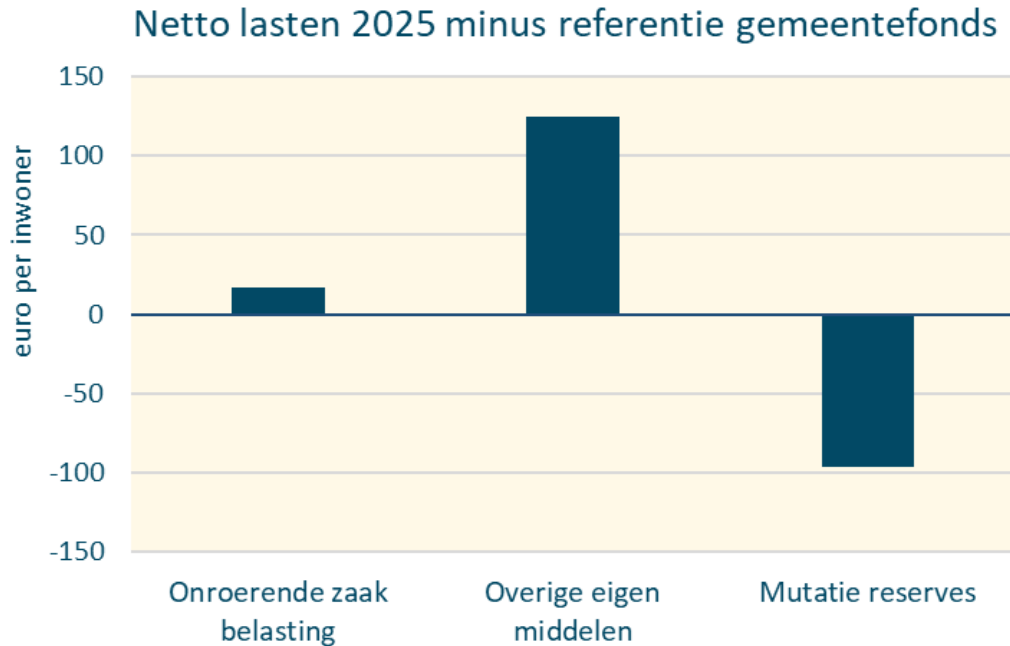
Lagere uitgaven zijn er ook voor Onderwijs en Historie. Daarnaast geeft Edam-Volendam fors minder uit aan Algemene Ondersteuning. Dit kan mede verband houden met de lagere inkomsten uit onroerende-zaakbelasting en andere eigen middelen in de afgelopen jaren.

Aan Bestuur & Burgerzaken, Brandweer, Sport & Recreatie en Infrastructuur geeft Edam-Volendam juist meer uit.

Bij de tariefdiensten liggen de tarieven ten opzichte van het referentieniveau hoger voor Riolering en lager voor Reiniging.

De bedragen tellen op tot ongeveer 45 euro per inwoner: op basis van de huidige cijfers geeft Edam-Volendam in 2025 per saldo minder uit aan de uitgavenprogramma's dan objectief (passend bij de kenmerken van de gemeente) vanuit het gemeentefonds zou worden verwacht.

Financiële impact keuzes Edam-Volendam in beeld gebracht: inkomstenkant



Dit diagram laat voor de inkomstenkant van de begroting het verschil zien tussen de netto baten en het objectieve referentieniveau voor Edam-Volendam in het gemeentefonds. Ook deze verschillen zijn het gestapelde resultaat van keuzes die de gemeente Edam-Volendam tot nu toe heeft gemaakt.

Aan eigen middelen realiseert Edam-Volendam in 2025 lagere inkomsten uit de onroerendezaakbelasting dan waarmee in het gemeentefonds rekening wordt gehouden. Vanaf 2026 gaat dit veranderen.

Ook de inkomsten uit overige eigen middelen zijn in 2025 lager dan waarvan het gemeentefonds uitgaat.

In totaal heeft Edam-Volendam in de orde van ruim 140 euro per inwoner minder middelen om te besteden aan uitgavenprogramma's. In 2025 wordt dit verschil gedekt uit onttrekkingen aan algemene reserves (rechterkolom: bijna 100 euro per inwoner*).

* Dit is de optelsom van ruim 140 euro per inwoner minder inkomsten plus circa 45 euro per inwoner minder uitgaven (zie bladzij 13). Hierin zijn de mutaties Kader- en Winternota voor Wmo en Jeugdzorg meegenomen.

Samenvatting en perspectief

eerste inzicht in effecten van lokale keuzes

In deze rapportage zijn de netto lasten 2025 van Edam-Volendam gespiegeld aan het objectieve referentieniveau van het gemeentefonds. De spiegel laat zien dat Edam-Volendam meer uitgeeft aan met name Jeugdzorg. Hoewel dit niet geldt voor de Wmo nemen de uitgaven ook daar toe. In combinatie met relatief lage uitgaven aan Sociale basisvoorzieningen en Participatie (bestaanszekerheid) lijken verdere investeringen in effectiviteit en doelmatigheid nodig om de beoogde transformatie in het sociaal domein te realiseren.

Lagere uitgaven zijn er ook voor Onderwijs en Algemene ondersteuning (overhead). Daarentegen geeft Edam-Volendam duidelijk meer uit aan Bestuur & Burgerzaken, Brandweer, Sport & Recreatie en Infrastructuur.

Bij de algemene eigen middelen benut Edam-Volendam met name de inkomstencapaciteit bij de onroerendezaakbelasting voor woningen en niet-woningen nog niet geheel. Vanaf 2025 komt hierin verandering.

Binnen dit kader moeten keuzes worden gemaakt om begrotingsruimte te creëren. De vergelijking met het gemeentefonds biedt een eerste zicht op kansrijke zoekrichtingen voor nadere analyse. Voor een realistisch perspectief op mogelijke keuzes en de gevolgen daarvan voor het voorzieningenniveau voor inwoners en ondernemers alsook voor de

gemeentelijke organisatie is het zinvol om te leren van keuzes die andere gemeenten hebben gemaakt.

met geobjectiveerde benchmark leren van praktijk elders

Een geobjectiveerde benchmark maakt het mogelijk om te leren van de praktijk in vergelijkbaar gemaakte gemeenten. Daarbij kan worden ingezoomd op specifieke taakonderdelen. Ook kunnen organisatiebrede dwarsdoorsnedes worden gemaakt, bijvoorbeeld op personele capaciteit of kapitaallasten. Vervolgens kunnen effecten van andere keuze-opties voor het voorzieningenniveau en/of de uitvoering in beeld worden gebracht. Door deze te duiden met behulp van kengetallen worden beelden zoveel mogelijk vervangen door feiten en ontstaat er handelingsperspectief.

Dit kan voor alle taakgebieden van meerwaarde zijn. Bij een hoog uitgavenniveau of stijgende uitgaven levert dit inzicht op in ‘knoppen’ om kosten beter te beheersen. Gezien de structurele opgave is dit in het bijzonder van belang voor Jeugdzorg en mogelijk Infrastructuur. Ook voor – onderdelen van – taakgebieden waar het uitgavenniveau relatief laag is (bijvoorbeeld Algemene ondersteuning of Sociale basisvoorzieningen) is een nadere analyse aan te bevelen. Zo kan breed worden nagegaan in hoeverre op taakonderdelen verbetermogelijkheden zijn voor een meer toekomstbestendig kosten- en voorzieningenniveau.