

The background image shows the Gemeentehuis (municipal hall) of Westerwolde, a three-story building with a light-colored facade and several windows. A large tree is visible on the right side of the building. The text 'GEMEENTHUIS' is visible on the building's facade.

Gemeente Westerwolde

Benchmark begroting

rapport
5 juli 2024

CEBEON

Inhoud

- 1. Waarom dit onderzoek? 3
- 2. Netto lasten Westerwolde per taakgebied in meerjarig perspectief 4
- 3. Netto lasten gespiegeld aan het gemeentefonds 9
- 4. Geobjectiveerde benchmark 13
- 5. Beschouwing 27

Waarom dit onderzoek?

aanleiding

Eén van de ambities in het collegeprogramma is dat Westerwolde de huidige financieel gezonde situatie wil behouden, de lasten voor inwoners eerlijk wil verdelen en deze indien nodig maximaal met de inflatie wil laten stijgen.

De begroting van de gemeente Westerwolde laat vanaf 2026 een structureel tekort zien, dat in 2027 oploopt tot bijna 6 miljoen euro. Het is onzeker in welke mate het Rijk met (financiële) maatregelen komt die een positief effect hebben op dit structurele tekort.

Door de actuele begroting 2024 te vergelijken met externe referenties, namelijk het gemeentefonds en 4 gemeenten die vergelijkbaar zijn met Westerwolde (geobjectiveerde benchmark), kan inzichtelijk worden gemaakt op welke taakgebieden Westerwolde relatief veel of weinig uitgeeft. Dit inzicht kan eraan bijdragen om zaken anders, efficiënter en/of effectiever uit te voeren.

gebruikte gegevens

Het onderzoek is gebaseerd op financiële detailgegevens van de gemeente Westerwolde over rekening 2022 en 2023, actuele begroting

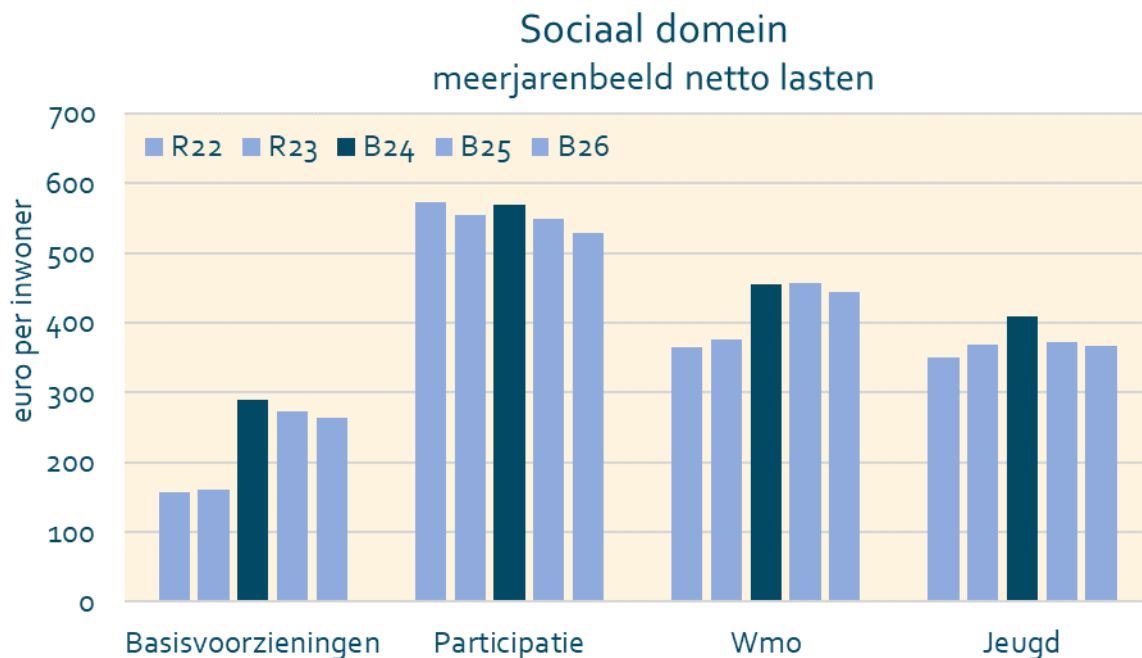
2024, en meerjarenbegroting 2025 en verder. Centraal analysejaar is 2024. Voor de vergelijking met externe referenties zijn de lasten en baten gerubriceerd op basis van taakinhoud, inclusief uniforme toedeling van het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning). Ook bestemmingsreserves zijn zo goed mogelijk toegedeeld aan de betreffende taakgebieden. De analyses zijn uitgevoerd op de netto lasten. Dit is het saldo van lasten en taakgerelateerde baten, zoals heffingen, leges en specifieke uitkeringen. De uitkomsten zijn gepresenteerd in euro's per inwoner, waarbij we voor Westerwolde uitgaan van bijna 26.600 inwoners.

dit rapport

Hierna komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de netto lasten 2022-2026 per taakgebied van Westerwolde;
- een vergelijking per taakgebied voor de begroting 2024 met:
 - het referentieniveau van het gemeentefonds;
 - de netto lasten van 4 vergelijkbare gemeenten.

Meerjarenbeeld netto lasten: Sociaal domein



* R22/23 = rekening 2022/2023; B24/25/26 = begroting 2024/2025/2026

Sociale basisvoorzieningen

- algemene voorzieningen (welzijn) en toegang (sociaal teams);
- tot 2024 zijn lagere netto lasten verantwoord. Dit hangt vooral samen met specifieke baten: de rijksbijdrage voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen.

Participatie

- bijstand, minimabeleid, Wsw en beschut werk, en re-integratie;
- dit taakgebied heeft de grootste omvang. De netto lasten laten een dalende trend zien. In 2022 waren de lasten incidenteel hoger vanwege energietoeslag en coronasteun. Daarnaast dalen de lasten voor begeleide- en arbeidsparticipatie vanaf 2023.

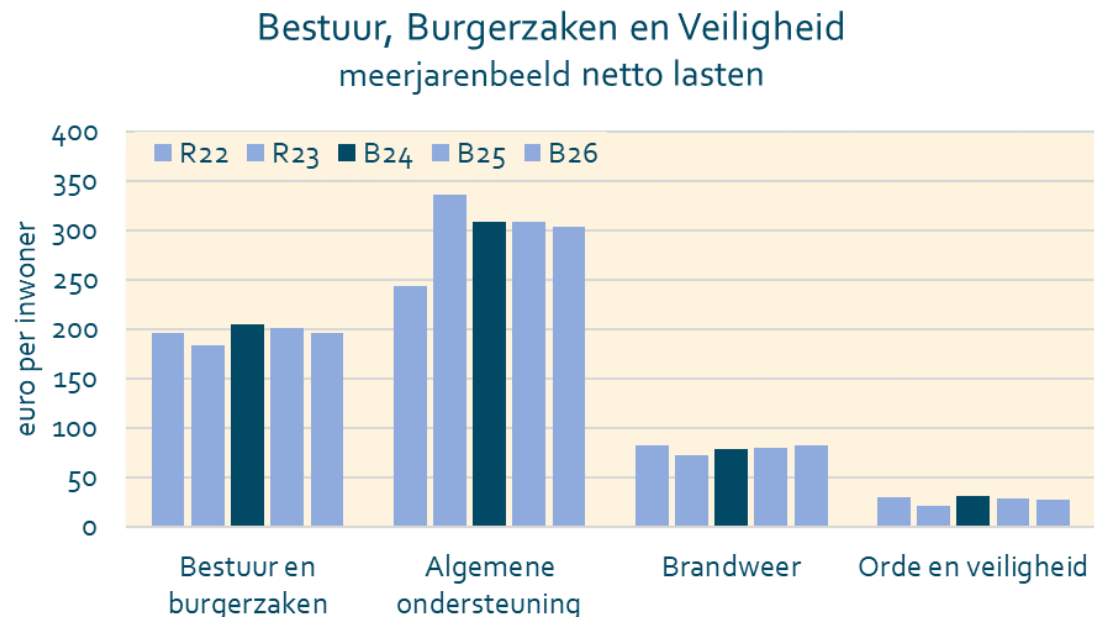
Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

- voorzieningen voor maatwerk (hulpmiddelen, hulp bij het huishouden, begeleiding, overig) en geëscaleerde problematiek (opvang en beschermd wonen);
- er is een stijging in netto lasten. Met name de uitgaven aan hulp bij het huishouden en begeleiding nemen toe.

Jeugdhulp

- jeugdhulp met en zonder verblijf, en jeugdbescherming/-reclassering;
- tot nu nemen de netto lasten jaarlijks toe. Om te voldoen aan de taakstelling uit de Hervormingsagenda (in de orde van 1,5 mln euro) wordt de komende jaren toegewerkt naar een lager niveau.

Meerjarenbeeld netto lasten: Bestuur, Burgerzaken en Veiligheid



Bestuur en Burgerzaken

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

Structureel laten de netto lasten een relatief stabiel niveau zien.

Algemene ondersteuning (piofach)

- algemene overhead: alle inzet die samenhangt met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces;

- betreft de zogenoemde piofach-taken: personeel, informatievoorziening/ict, organisatie, financiën, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting;
- is exclusief (i) taakgerelateerde overhead (afdelingskosten van afdelingen van primaire processen, die is toegedeeld aan de inhoudelijke taakgebieden, en (ii) overhead die wordt gedekt uit andere bronnen (grondexploitatie, tarieven, investeringen, vastgoed);
- in 2023 zijn de netto lasten hoger, ondanks dat een groter deel van de bruto lasten kan worden gedekt uit andere bronnen. Dit hangt vooral samen met incidenteel hogere lasten voor automatisering (GRID). Vanaf 2024 dalen de bruto lasten voor met name huisvesting.

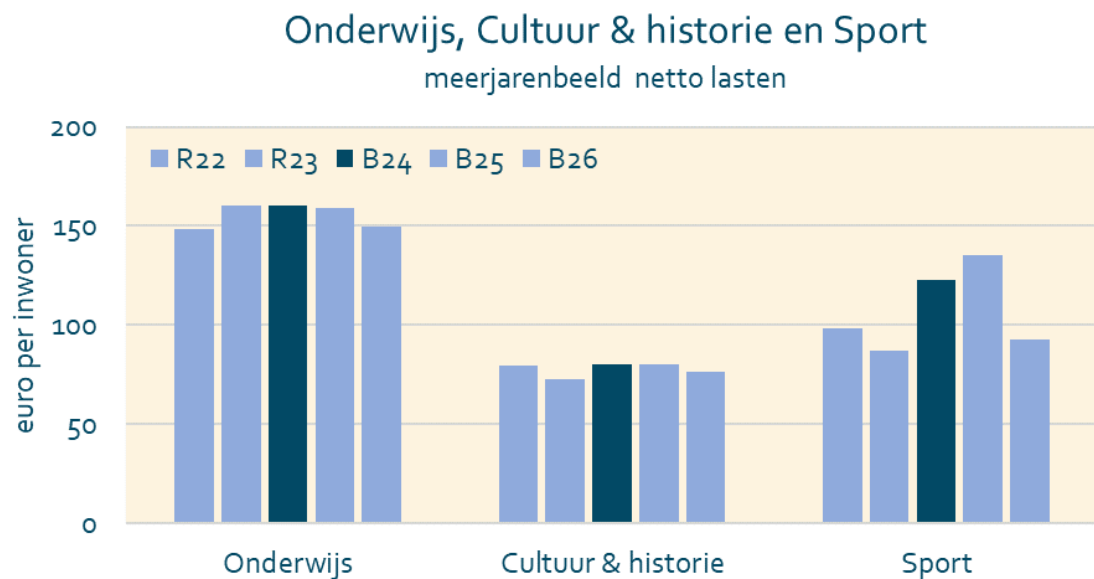
Brandweer

- bijdrage aan de Veiligheidsregio voor brandweer en crisisbeheersing;
- de netto lasten laten een licht stijgende trend zien.

Orde en veiligheid

- betreft diverse taken, waaronder toezicht en handhaving openbare orde, parkeren, BOA's, Wet Bibob, APV en dierenbescherming;
- de netto lasten hebben een relatief stabiel niveau. Tegenover hogere bruto lasten staan specifieke baten. Daardoor is er een beperkte invloed op de netto lasten.

Meerjarenbeeld netto lasten: Onderwijs, Cultuur en Sport



Onderwijs

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

In totaal kennen de netto lasten voor onderwijs een relatief stabiel verloop. Op onderdelen verschilt dit: bij onderwijshuisvesting is er een licht dalende trend, terwijl de trend bij onderwijsbeleid licht stijgend is.

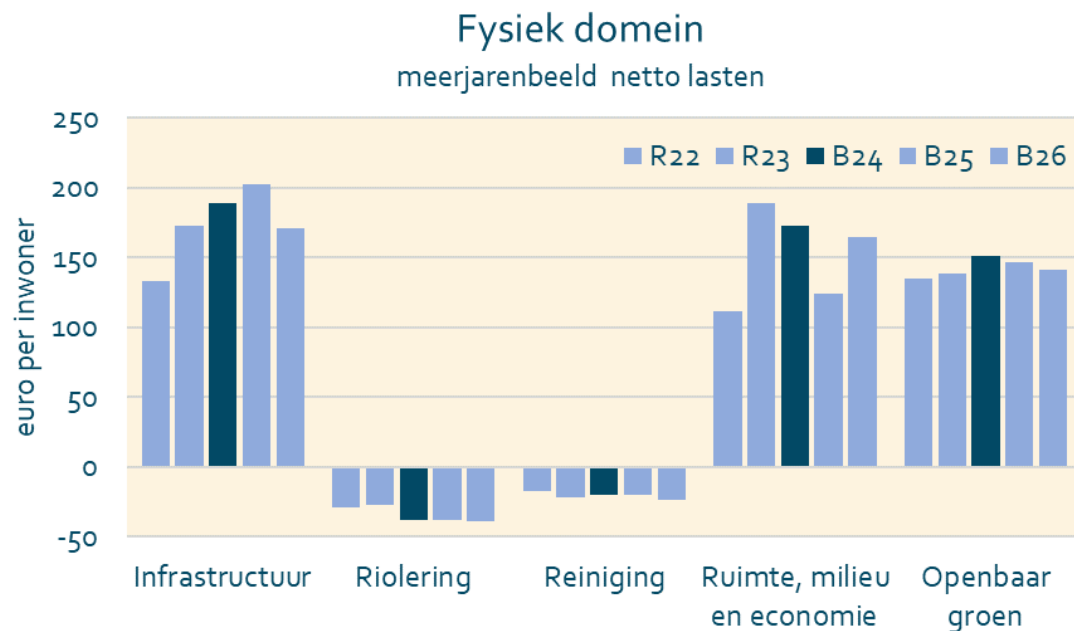
Cultuur & historie

- professionele podia, musea, monumenten, cultureel erfgoed, bibliotheken en lokale media;
- structureel is er sprake van een relatief stabiel niveau van netto lasten.

Sport

- sportbeleid en -accommodaties (incl. zwembaden);
- de netto lasten vertonen een wisselend verloop. De hogere niveaus in 2024 en 2025 hangen vooral samen met toevoegingen aan de reserve groot onderhoud gebouwen, waaronder sportaccommodaties en zwembaden.

Meerjarenbeeld netto lasten: Fysiek domein



Infrastructuur

- aanleg, beheer en onderhoud van wegen en kunstwerken, verkeersmaatregelen, verlichting, gladheidsbestrijding en straatreiniging, parkeerbeleid en waterwegen;
- tot 2026 vertonen de netto lasten een stijgende trend. In 2024 en 2025 komt dit vooral door toevoegingen aan de bestemmingsreserve openbare ruimte.

Riolering

- opvangen en verwerken van afval- en hemelwater, bestrijden van verontreiniging oppervlaktewater, heffing en invordering van (kostendekkende) rioolheffing;
- de netto baten laten een licht stijgend verloop zien.

Reiniging

- inzameling en verwerking van bedrijfs- en huishoudelijk afval, (kostendekkende) afvalstoffenheffing en reinigingsrechten;
- de netto baten zijn relatief stabiel.

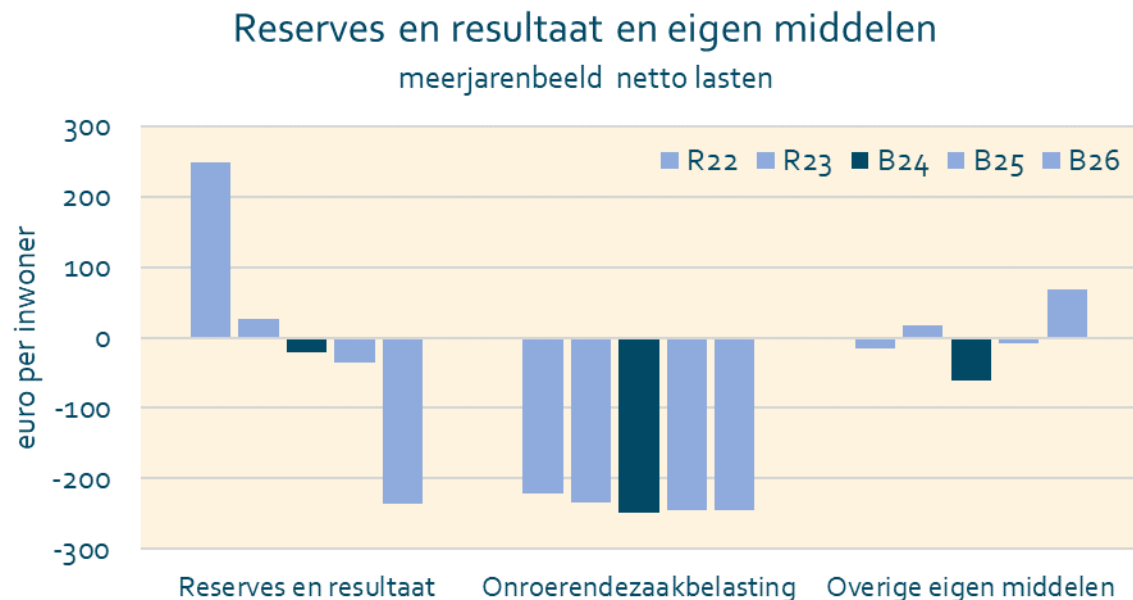
Ruimte, milieu en economie

- ruimtelijke ordening en ontwikkeling (Omgevingswet), wonen en bouwen, grondexploitaties en bijdrage aan Omgevingsdienst;
- de netto lasten vertonen een wisselend verloop. De lagere niveaus in 2022 en 2025 hangen vooral samen met omvangrijke leges-inkomsten uit omgevingsvergunningen (zonneparken respectievelijk Tennet).

Openbaar groen

- openbaar groen, natuur en recreatie;
- na eerdere stijging nemen de netto lasten vanaf 2024 af.

Meerjarenbeeld netto lasten: Algemene middelen en reserves



Algemene reserves en resultaat

De reservemutaties, inclusief verwachte exploitatieresultaten, hebben een incidenteel karakter en vertonen grote schommelingen. In 2022 was er een positief rekeningresultaat van 7,7 miljoen euro. Voor 2023 is er een klein positief resultaat. Tegelijk is een deel van de algemene reserve ingezet om tekorten van het grondbedrijf te dekken. Vanaf 2026 is een negatief begrotingsresultaat geraamd van 6,4 miljoen euro.

Onroerendezaakbelasting

- waardering van onroerende zaken, heffing en invordering van onroerendezaakbelasting op woningen en niet-woningen, en het afhandelen van bezwaar en beroep;
- de afgelopen jaren zijn de netto baten toegenomen.

Overige eigen middelen

- opbrengsten uit deelnemingen, treasury, andere lokale heffingen (bijv. toeristen) en grondbeleid;
- de netto lasten vertonen een wisselend verloop. Achtergronden hiervan zijn met name:
 - in 2023 waren er tekorten van het grondbedrijf en hogere onderhoudslasten aan overige gemeentelijke gebouwen;
 - in 2023 en 2024 worden de netto lasten positief beïnvloed door baten van het COA (algemene vergoeding);
 - vanaf 2023 zijn er diverse stelposten waarop de netto lasten afnemen.

Netto lasten gespiegeld aan het gemeentefonds

gemeentefonds als spiegel

Het gemeentefonds vormt de belangrijkste dekkingsbron voor de kosten van gemeentelijke taken. Gemeenten hebben dezelfde taken, maar verschillen in de omstandigheden waaronder die taken moeten worden uitgevoerd. Het gemeentefonds houdt rekening met deze omstandigheden. Dit maakt het een geschikt instrument om de financiële effecten van lokale keuzes te spiegelen.

Achter het gemeentefonds gaat een verfijnde systematiek met ijkpunten per taakgebied schuil. Deze ijkpunten vormen de basis voor de verdeling van het gemeentefonds en bestaan uit gemeentelijke scores op ruim 50 kostenbepalende structuurkenmerken. De verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd en gemonitord. De recente herijking is voor Westerwolde per saldo neutraal verlopen. Op onderdelen kan dit verschillen. Zo is er voor het sociaal domein een fors negatief effect.

leren van objectieve vergelijking

De ijkpunten geven een objectieve indicatie van wat het in de omstandigheden van Westerwolde kost om een voorzieningenniveau te realiseren dat gelijkwaardig is aan dat van vergelijkbare gemeenten, uitgaande van een efficiënte uitvoering en een gemiddelde lokale lastenlastendruk. Een afwijking van dit referentieniveau zegt iets over:

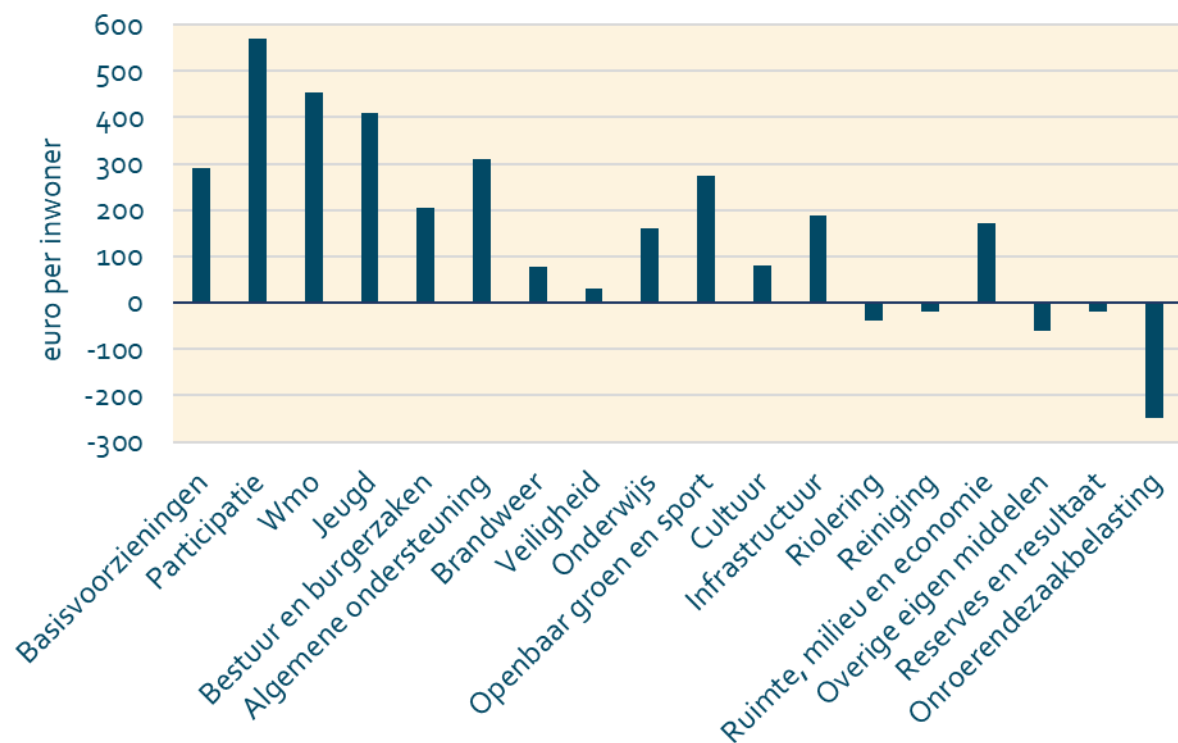
- de keuzes die Westerwolde heeft gemaakt voor het voorzieningenniveau en/of de organisatie/efficiëntie van de uitvoering;
- de financiële prioriteit die Westerwolde aan een taak geeft;
- de mate waarin keuzes over lokale belastingen en heffingen hebben geleid tot meer of minder bestedingsmogelijkheden.

integraal beeld voor begroting 2024

Hierna presenteren we een integraal beeld voor de begroting 2024 van Westerwolde. Dit vormt een samenvatting van voorgaande dia's. Aansluitend spiegelen we dit begrotingsbeeld aan de referentieniveaus van het gemeentefonds.

Netto lasten Westerwolde: integraal beeld 2024

Netto lasten Westerwolde 2024

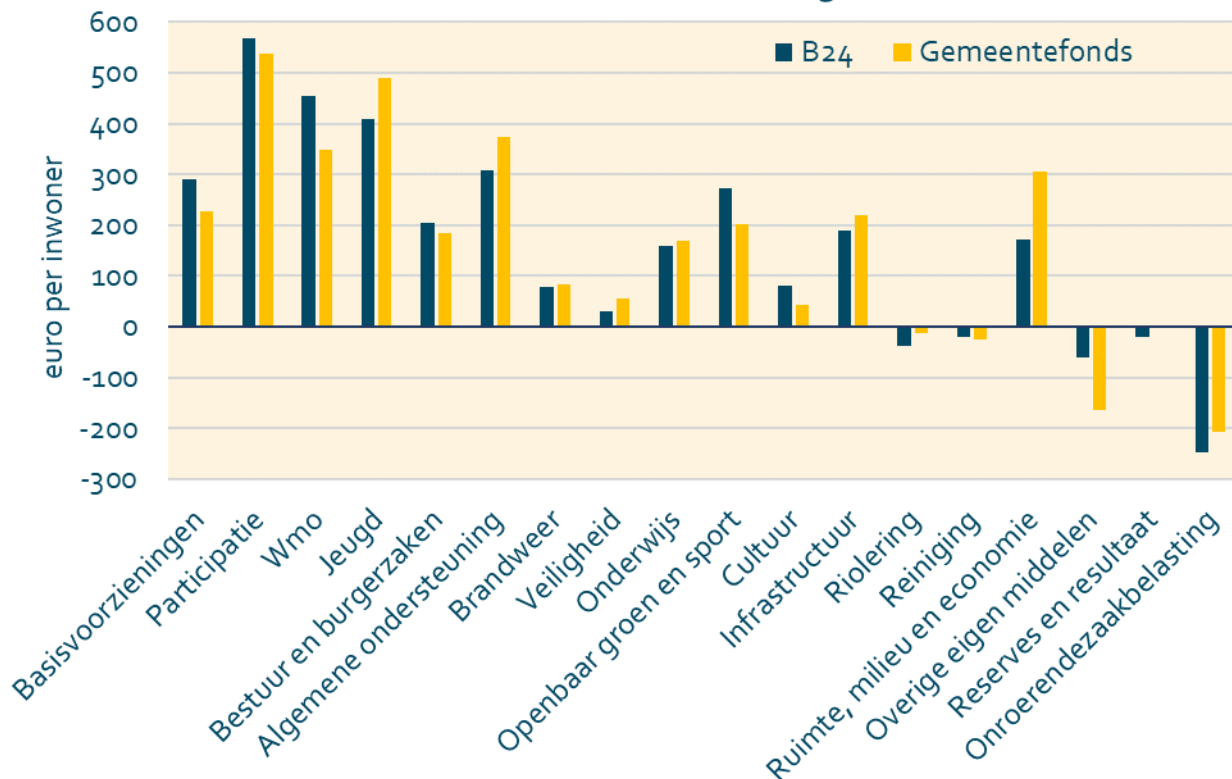


Dit integrale beeld van de actuele begroting 2024 laat zien hoe de uitgaven op de verschillende taakgebieden (*eerste 15 kolommen*) zich tot elkaar verhouden en welke eigen middelen (*laatste 3 kolommen*) hier tegenover staan.

In totaal bedragen de netto lasten voor de uitgavenprogramma's circa 84 miljoen euro (circa 3.165 euro per inwoner). Hiervan wordt ruim 10% gedekt uit de algemene eigen middelen (onroerendezaakbelasting en overig). De overige netto lasten worden gedekt met de algemene uitkering uit het gemeentefonds van circa 75,3 miljoen euro (circa 2.840 euro per inwoner).

Netto lasten 2024 gespiegeld aan gemeentefonds

Netto lasten 2024 en referentie gemeentefonds



Het diagram laat zien hoe de netto lasten 2024 van Westerwolde zich verhouden tot het referentieniveau van het gemeentefonds.

Aan de *uitgavenkant* valt op dat Westerwolde vooral **meer** uitgeeft aan:

- Basisvoorzieningen
- Participatie
- Wmo
- Openbaar groen en sport
- Cultuur

Westerwolde geeft vooral **minder** uit aan:

- Jeugdzorg
- Algemene ondersteuning
- Veiligheid
- Onderwijs
- Infrastructuur
- Ruimte, milieu en economie

Aan de *inkomstenkant* realiseert Westerwolde relatief:

- **meer** opbrengsten uit de Onroerendezaakbelasting en Rioleringsheffing
- **minder** opbrengsten uit Overige eigen middelen

Beschouwing spiegel gemeentefonds

eerste inzicht in effecten van lokale keuzes Westerwolde

De spiegel van het gemeentefonds laat zien dat Westerwolde voor het sociaal domein vooral meer uitgeeft aan maatwerkvoorzieningen Wmo, basisvoorzieningen en Participatie. Daarentegen wordt er minder uitgegeven aan Jeugdzorg.

Daarnaast geeft Westerwolde structureel meer uit aan Infrastructuur, Openbaar groen, Sport, en Cultuur en historie. Bij met name Ruimte, milieu en economie en Algemene ondersteuning begroot Westerwolde duidelijk lagere netto lasten.

Wat betreft de algemene eigen middelen benut Westerwolde met name de inkomstencapaciteit uit de OZB bovengemiddeld. Met deze hogere inkomsten is het mogelijk om op diverse taakgebieden (zoals hierboven genoemd) een hoger voorzieningenniveau te bekostigen. De OZB vormt immers het sluitstuk van de begroting.

Om de huidige financieel gezonde situatie te behouden, biedt de vergelijking met het gemeentefonds een eerste houvast voor het mogelijk heroverwegen van keuzes. Hierna zoomen we gericht in op – onderdelen van – taakgebieden via een geobjectiveerde benchmark. Dit levert verdiepende inzichten op, waarbij kan worden geleerd van de praktijk in vergelijkbare gemeenten.

Geobjectiveerde benchmark

4 vergelijkbare gemeenten

Aan het onderzoek hebben 4 gemeenten meegewerkt door gegevens uit hun financiële administratie beschikbaar te stellen: Borger-Odoorn, Epe, Hulst en Ooststellingwerf. Deze gemeenten zijn vergelijkbaar met Westerwolde op structuurkenmerken zoals aantal inwoners (incl. leeftijd), omvang bebouwd gebied en centrumfunctie.

appels met appels vergelijken

Om de gegevens van deze gemeenten vergelijkbaar te maken met Westerwolde zijn de lasten en baten op dezelfde manier gerubriceerd naar taakinhoud. Hierbij is het taakgerelateerde deel van de overhead (management en ondersteuning) op uniforme wijze toegedeeld aan de verschillende taakgebieden. Ook zijn mutaties in bestemmingsreserves zoveel mogelijk toegedeeld aan de taakgebieden waarop deze inhoudelijk betrekking hebben.

Vervolgens zijn hun netto lasten gecorrigeerd voor verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken, zoals omvang en samenstelling van de bevolking, bodemstructuur, bebouwingsdichtheid etc.

Op deze manier zijn de netto lasten van de referentiegemeenten op een zelfde niveau van schaal en taakzwaarte gebracht als Westerwolde ('appels met appels'). De verschillen in uitgaven die dan zichtbaar zijn,

illustreer de financiële impact van andere keuzes in beleid en uitvoering (voorzieningenniveau, organisatie, samenwerking, etc.).

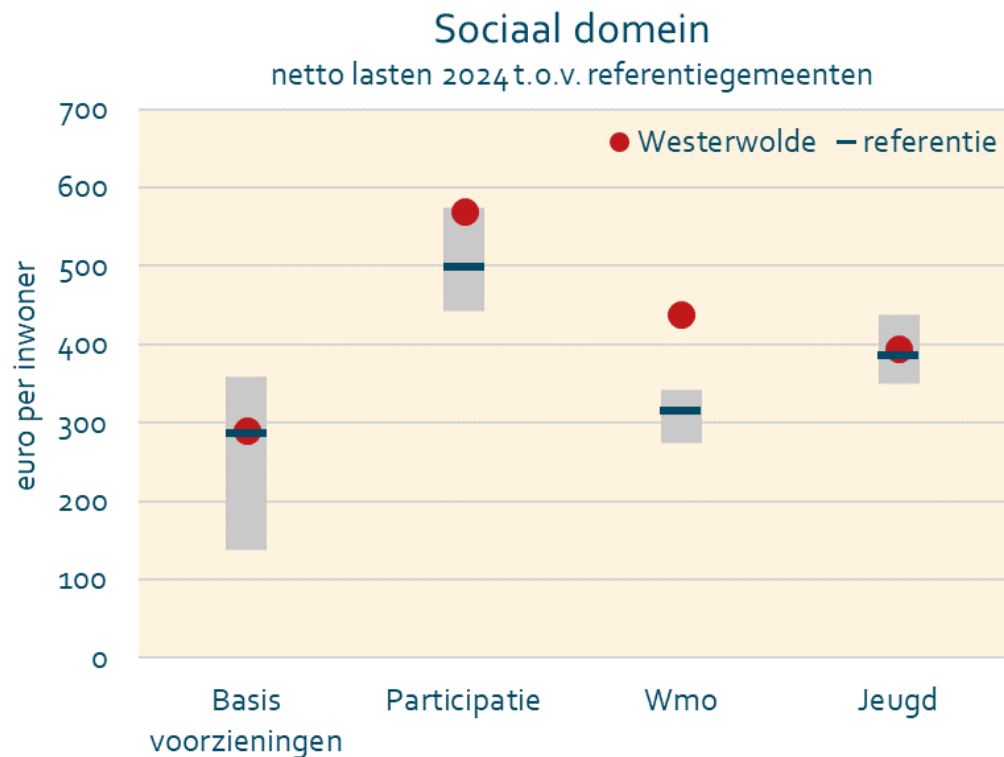
focus op netto lasten 2024

Centraal in de analyse staan de netto lasten in de begroting 2024. Een deel van de lasten wordt gedekt met inkomsten die zijn bestemd voor specifieke taken. Deze specifieke middelen komen deels van het Rijk (onder andere voor bijstandsuitkeringen) en deels van inwoners en ondernemers, in de vorm van heffingen (riolering en reiniging) en leges (bouwen en burgerzaken). Door taakgerelateerde lasten en baten te salderen, komt er zicht op de netto lasten. Deze weerspiegelen het beslag op de algemene (vrij besteedbare) middelen. Zij vormen het financiële kader waarbinnen bestuurlijke keuzes worden gemaakt.

duiding grote verschillen

Voor de onderlinge vergelijkbaarheid zijn de netto lasten gepresenteerd in euro's per inwoner. Ook zijn grote verschillen in netto lasten geduid met behulp van beschikbare achtergrondinformatie, waar mogelijk met kengetallen. Dit is gebeurd in expertsessies met financieel adviseurs en beleidsadviseurs van de gemeente. Naar aanleiding van deze besprekingen is gericht nadere informatie bij referentiegemeenten opgevraagd. Binnen de korte beschikbare tijd bleek het niet altijd mogelijk om alle gewenste gegevens over relevante achtergronden aan te reiken.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *totaal Sociaal domein*



Basisvoorzieningen

- algemene voorzieningen (welzijn) en toegang (sociaal teams);
- netto lasten zijn vergelijkbaar met referentiegemeenten

Participatie

- bijstand, minimabeleid, Wsw en beschut werk, en re-integratie;
- Westerwolde heeft relatief hoge netto lasten, met name voor arbeidsparticipatie, waaronder sociale werkvoorziening (Afeer; Wedeka).

Wmo

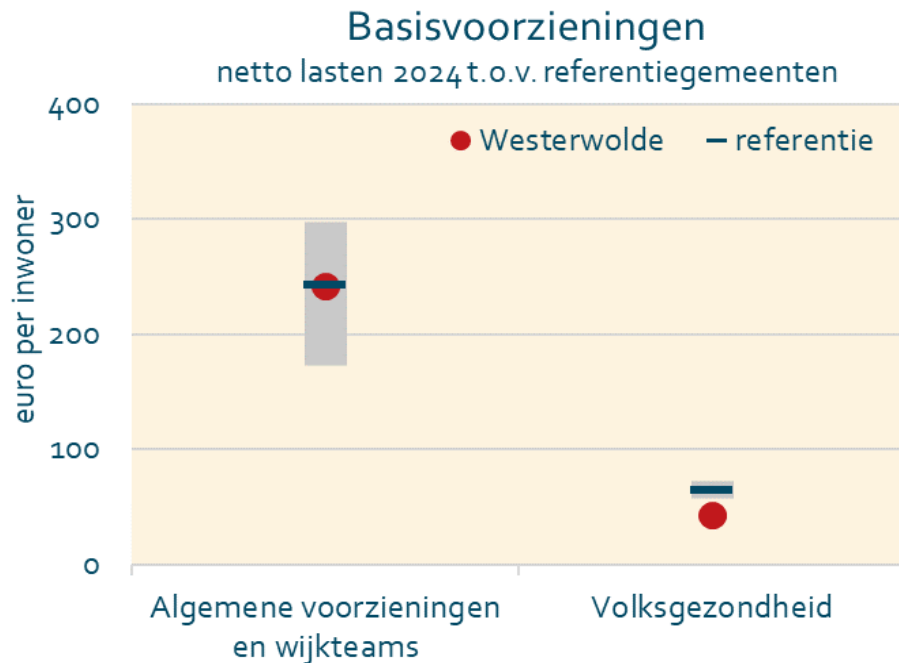
- voorzieningen voor maatwerk (hulpmiddelen, hulp bij het huishouden, begeleiding, overig) en geëscaleerde problematiek (opvang en beschermd wonen);
- Westerwolde heeft relatief hoge netto lasten, met name voor hulp bij het huishouden

Jeugd

- jeugdhulp met en zonder verblijf, en jeugdbescherming/-reclassering;
- de netto lasten voor het totaal zijn vergelijkbaar met referentiegemeenten. Hierachter gaan wel verschillen schuil voor de onderdelen (relatief lage netto lasten jeugdhulp met verblijf en relatief hoge netto lasten voor jeugdbescherming en –reclassering).

Op de volgende pagina's wordt nader ingezoomd op deze onderdelen.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Basisvoorzieningen*



onderdelen

- **algemene voorzieningen en toegang:** welzijnswerk en accommodaties, algemeen maatschappelijk werk, jongerenwerk, loket/toegang voor maatwerkvoorzieningen, preventie;
- **volksgezondheid:** openbare en jeugd gezondheidszorg (inclusief bijdrage aan GGD).

In 2024 geeft Westerwolde circa 290 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

In vergelijking met het referentieniveau geeft Westerwolde in 2024:

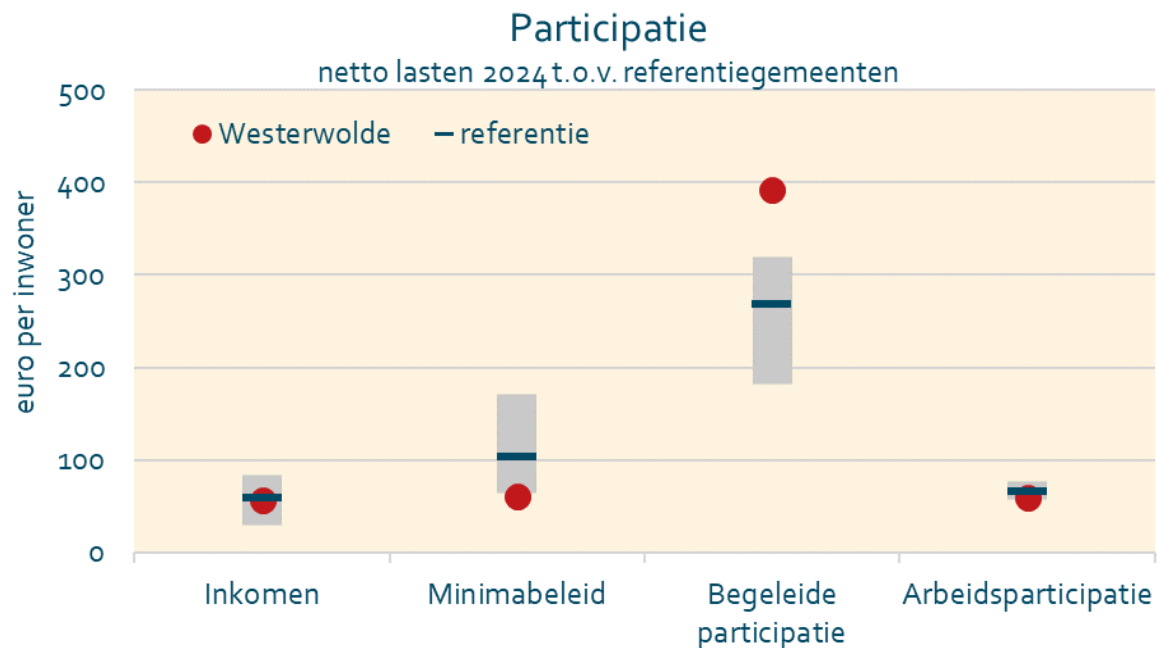
- ongeveer hetzelfde uit aan Algemene voorzieningen en toegang
- minder uit aan Volksgezondheid.

duiding

Investerings in **algemene voorzieningen en toegang** zijn belangrijk voor de transformatie van het sociaal domein: de verschuiving van maatwerkvoorzieningen naar preventie, samenkracht en voorliggend veld. Ten opzichte van de referentiegemeenten scoort Westerwolde gemiddeld. Dit betekent dat mogelijk kan worden geleerd van gemeenten die meer uitgeven aan basisvoorzieningen en minder aan (duurdere) maatwerkvoorzieningen. Uit de gesprekken met de organisatie blijkt dat Westerwolde meer wil inzetten op integraal werken bij de toegang.

In de gesprekken met de organisatie zijn geen verklaringen naar voren gekomen voor de lagere netto lasten aan **volksgezondheid**.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Participatie*



onderdelen

- **inkomen**: saldo uitkeringen participatiewet en uitvoeringskosten;
- **minimabeleid**: bijzondere bijstand, armoedebestrijding, kwijtscheldingen, schuldhulpverlening;
- **begeleide participatie**: niet op arbeid gerichte participatie zoals sociale werkvoorziening en beschut werk;
- **arbeidsparticipatie**: op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen.

In 2024 geeft Westerwolde circa 570 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

In vergelijking met het referentieniveau geeft Westerwolde in 2024:

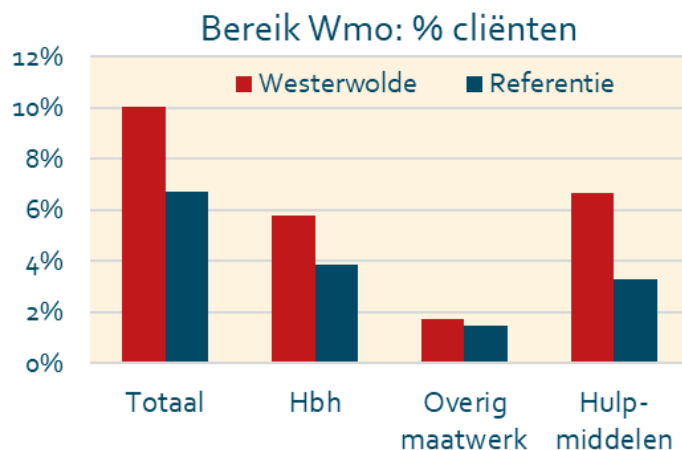
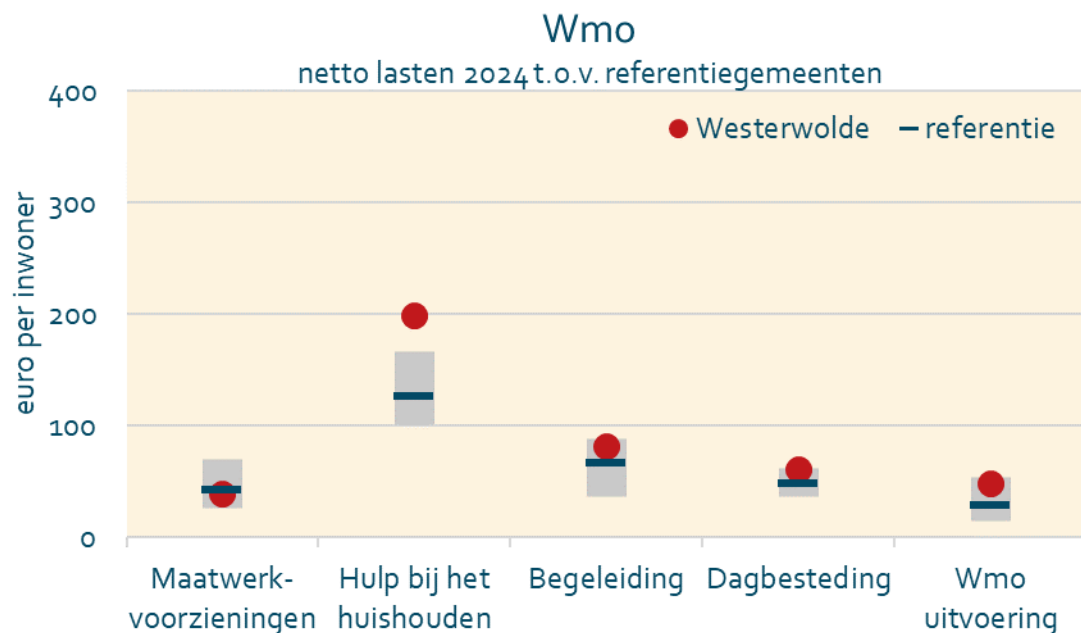
- ongeveer hetzelfde uit aan inkomensvoorzieningen en arbeidsparticipatie;
- minder uit aan minimabeleid;
- fors meer uit aan begeleide participatie.

duiding

Voor de lagere uitgaven aan **minimabeleid** zijn in de gesprekken met de organisatie geen verklaringen naar voren gekomen.

Het verschil voor **begeleide participatie** kan deels worden verklaard uit het historisch hoge aantal inwoners in de sociale werkvoorziening. Dit aantal neemt geleidelijk af en daarmee ook de lasten. Daarnaast ligt een mogelijke verklaring in de organisatie van de sociale werkvoorziening. Westerwolde beschikt over 2 SW-bedrijven (Afeer en Wedeka), terwijl referentiegemeenten deze taak hebben ondergebracht bij 1 organisatie. Dit kan extra kosten meebrengen (overhead, huisvesting e.d.).

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Wmo*



onderdelen

Maatwerkvoorzieningen (wonen, hulpmiddelen, individueel vervoer), hulp bij het huishouden, begeleiding, dagbesteding en uitvoeringslasten.

In 2024 geeft Westerwolde circa 440 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

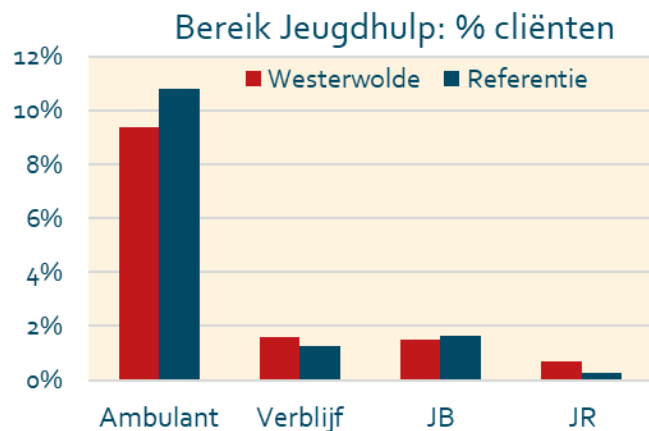
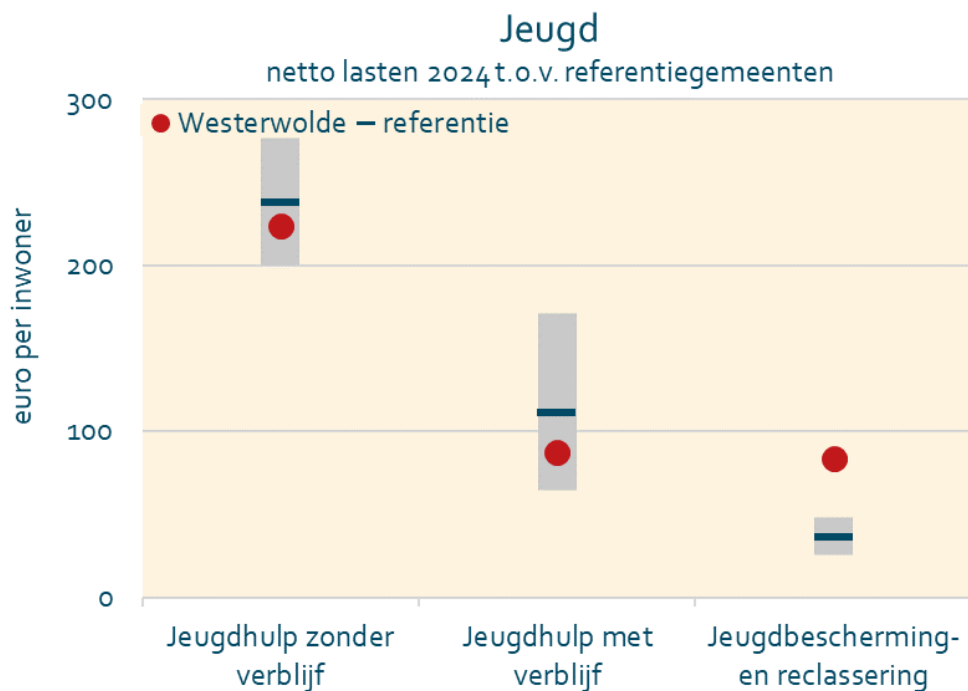
In vergelijking met het referentieniveau geeft Westerwolde in 2024:

- ongeveer hetzelfde uit aan maatwerkvoorzieningen;
- meer uit aan met name hulp bij het huishouden en in mindere mate ook aan begeleiding, dagbesteding en uitvoeringslasten.

duiding

In de gesprekken met de organisatie zijn geen duidelijke verklaringen naar voren gekomen voor de hogere netto lasten. In elk geval speelt hierbij het aantal cliënten een rol (zie onderste diagram). Zo maken van hulp bij huishouden bijna anderhalf keer zoveel mensen gebruik als in vergelijkbare gemeenten. Ook bij ander Wmo-maatwerkonderdelen zijn er verschillen. Dit kan samenhangen met relatief ruime toekenning in de toegang. Het beoogde ontschotte werken kan hierin verandering brengen.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Jeugdhulp*



onderdelen

- **Jeugdhulp zonder verblijf:** ambulante hulpverlening, begeleiding en dagbesteding;
- **Jeugdhulp met verblijf:** pleegzorg, crisis/LTA/GGZ-verblijf;
- **Jeugdbescherming en -reclassering:** diverse soorten veiligheidsmaatregelen.

In 2024 geeft Westerwolde circa 395 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

In vergelijking met het referentieniveau geeft Westerwolde in 2024:

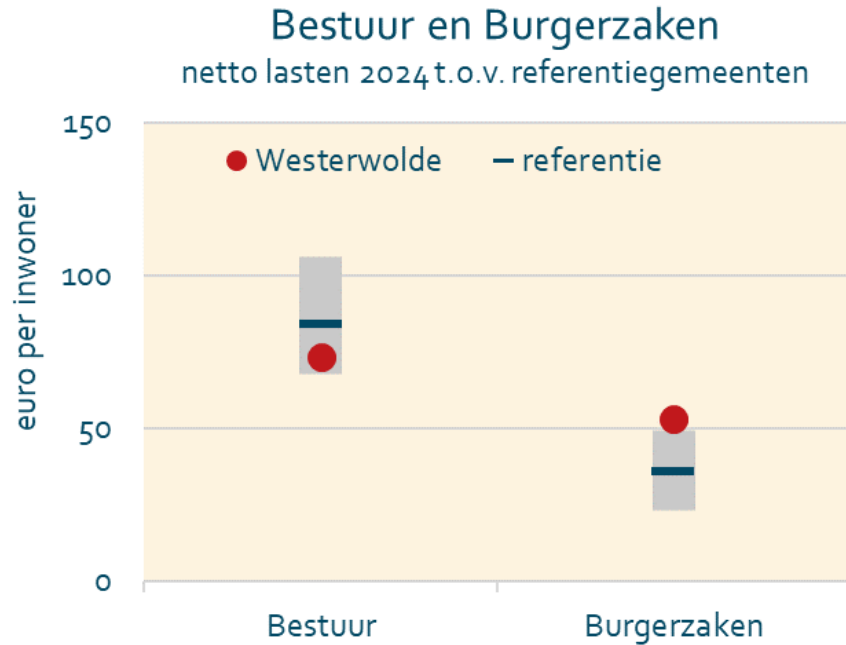
- minder uit aan jeugdhulp met en zonder verblijf;
- meer uit aan jeugdbescherming en -reclassering.

duiding

Westerwolde zet zich actief in om te voorkomen dat jongeren in duurdere **jeugdhulp**voorzieningen komen. Zo is er een pilot om jongeren in Ter Apel eerder te helpen (zonder beschikking). Op de toegang is nog onvoldoende grip. Naast veel verwijzingen via de huisarts zijn er de laatste jaren ook meer cliënten met heel dure voorzieningen, vaak op verwijzing van de gecertificeerde instelling.

De hogere netto lasten aan **jeugdbescherming/reclassering** hangen deels samen met relatief meer cliënten bij jeugdreclassering. De achtergrond hiervan is niet duidelijk.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Bestuur en Burgerzaken*



onderdelen

- **bestuur**: college en raad, griffie, rekenkamer en bestuurlijke samenwerking;
- **burgerzaken**: paspoorten en rijbewijzen, BRP, verkiezingen, burgerlijke stand en naturalisatie.

In 2024 geeft Westerwolde circa 205 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

In vergelijking met het referentieniveau geeft Westerwolde in 2024:

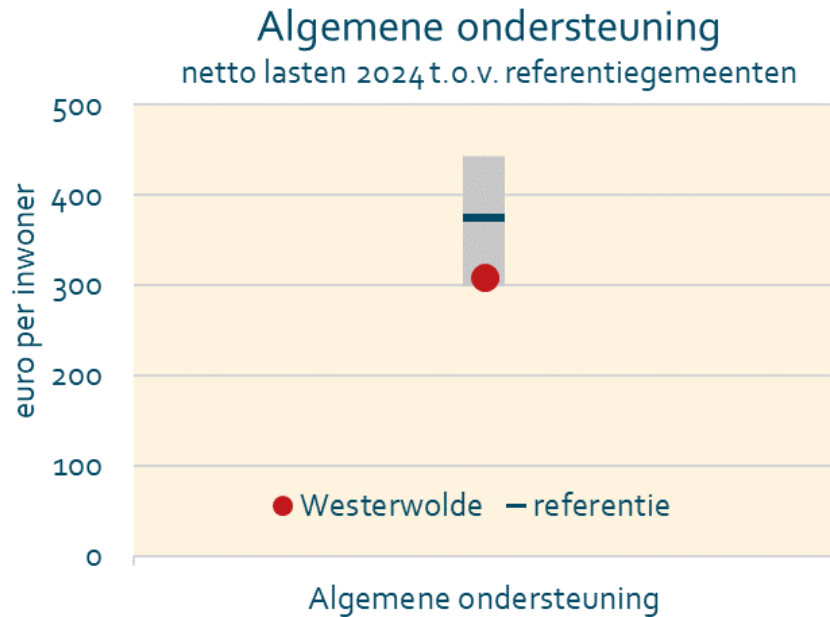
- minder uit aan bestuur;
- meer uit aan burgerzaken.

duiding

De *lagere* netto lasten voor **bestuur** worden met name verklaard doordat Westerwolde relatief weinig incidentele lasten heeft.

De relatief hoge netto lasten bij **burgerzaken** worden met name verklaard doordat Westerwolde extra kosten maakt voor bijzondere BRP-straten. De gemeente ontvangt hiervoor een decentralisatie-uitkering.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Algemene ondersteuning*



In 2024 geeft Westerwolde in 2024 circa 340 euro per inwoner uit aan algemene ondersteuning.

verschil met referentiegemeenten

Ten opzichte van de referentiegemeenten geeft Westerwolde relatief *weinig* uit.

duiding

Mogelijke verklaringen voor de relatief lage netto lasten aan **algemene ondersteuning** kunnen zijn gelegen in:

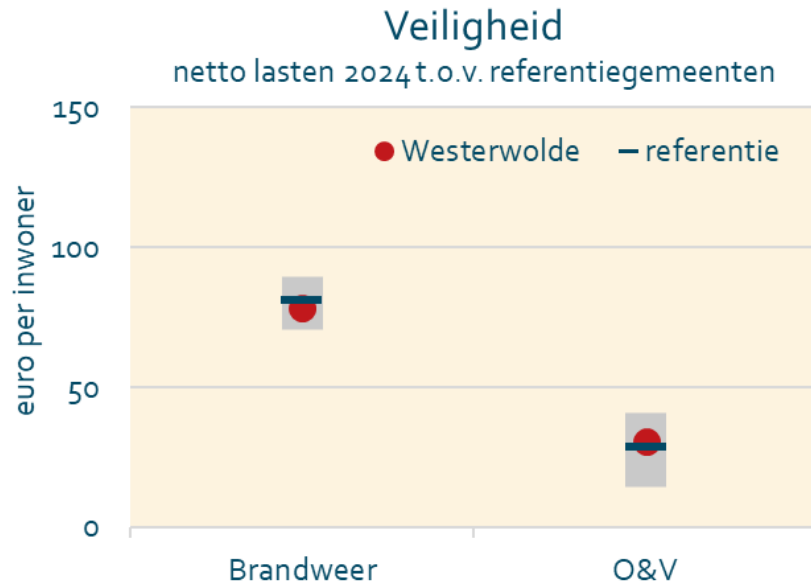
- de omvang (mate van in- en uitbesteding);
- de inrichting van de ambtelijke organisatie (ict, etc);
- de mate van efficiënt functioneren van de ambtelijke organisatie (incl. huisvesting).

Om dit scherper in beeld te krijgen, zou nader moeten worden ingezoomd op de verschillende piofach-taken. Vergelijking met referentiegemeenten kan inzichtelijk maken in hoeverre de netto lasten op alle taakonderdelen lager zijn.

onderdelen

- **algemene ondersteuning (piofach)**: financiën, personeel en organisatie, inkoop, juridische zaken, bestuursondersteuning, automatisering, facilitair en huisvesting;
- overheadkosten die betrekking hebben op het primair proces (o.a. afdelingshoofden) zijn meegenomen op de betreffende taakgebieden.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Veiligheid*



onderdelen

- **brandweer** omvat alle reguliere taken van de brandweer en taken in verband met het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen (bijdrage veiligheidsregio);
- **openbare orde en veiligheid (O&V)**: toezicht en handhaving, BOA's, APV, BIBOB en dierenopvang

In 2024 geeft Westerwolde circa 110 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

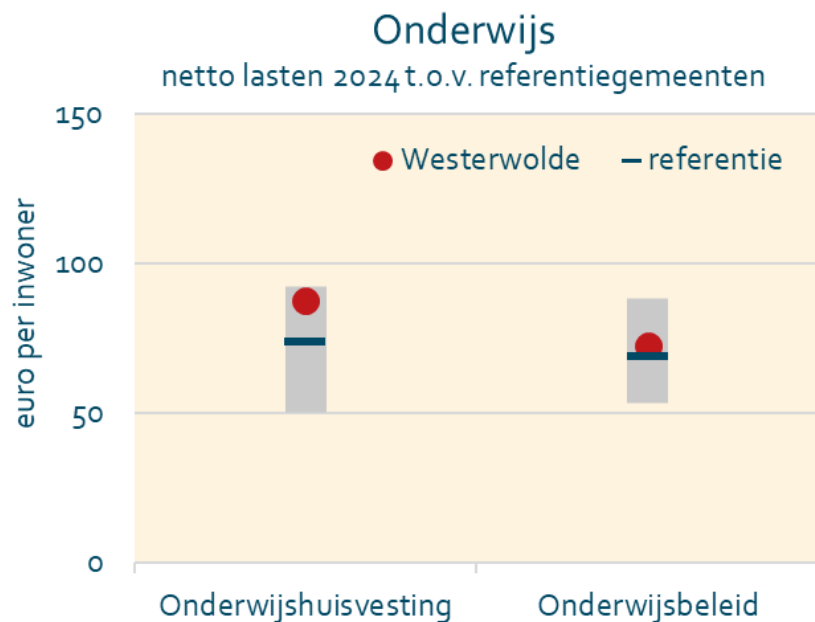
verschil met referentiegemeenten

Ten opzichte van referentiegemeenten zijn de netto lasten op beide onderdelen vergelijkbaar.

duiding

Ten opzichte van referentiegemeenten laat Westerwolde geen afwijkend beeld zien. Bij **openbare orde en veiligheid** merken we op dat hier de *netto* lasten zijn weergegeven. Bruto geeft Westerwolde duidelijk meer uit aan veiligheid (beveiliging, pendelbus etc.) dan referentiegemeenten. Deze extra kosten worden gedekt uit rijksmiddelen.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Onderwijs*



onderdelen

- **onderwijshuisvesting:** binnen dit taakgebied behoren de gemeentelijke taken op het gebied van onderwijshuisvesting voor openbaar en bijzonder onderwijs;
- **onderwijsbeleid:** binnen dit taakgebied behoren de bestuurskosten, kinderopvang, leerlingenvervoer, leerplicht en onderwijsachterstandenbeleid.

In 2024 geeft Westerwolde circa 155 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

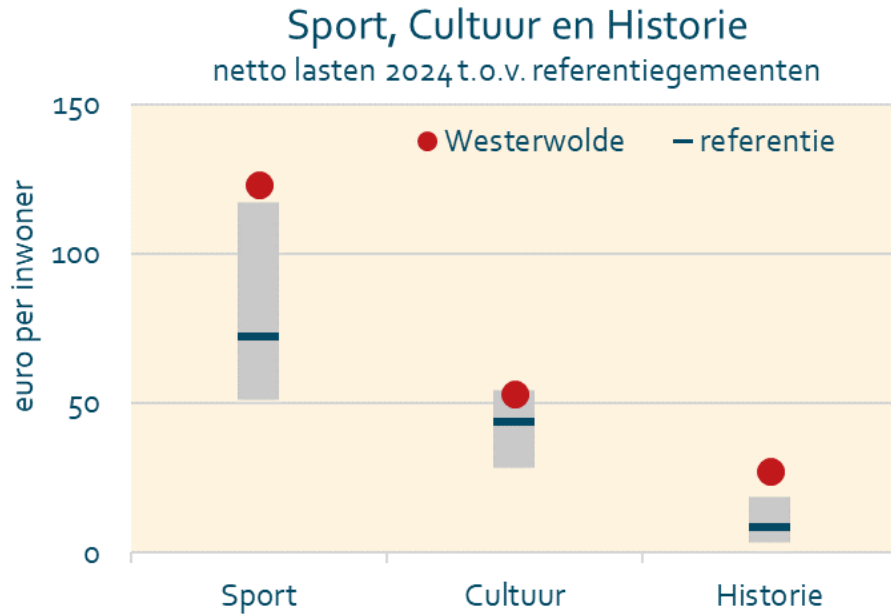
Ten opzichte van referentiegemeenten zijn de netto lasten, met name voor huisvesting, hoger.

duiding

Uit de gesprekken met de organisatie komt als mogelijke verklaring voor de hogere netto lasten van **onderwijshuisvesting** naar voren het aantal scholen. Westerwolde heeft in het openbaar onderwijs een aantal kleinere scholen op relatief beperkte afstand van elkaar. Mogelijk belangrijker is de kwaliteit/staat van onderhoud van schoolgebouwen. Westerwolde beheert een divers scala aan schoolgebouwen: in het noordelijk deel van de gemeente zijn de gebouwen verouderd, terwijl die in het zuidelijk deel nieuwer zijn. Tegen deze achtergrond is niet duidelijk geworden waarom de netto lasten in de meerjarenbegroting afnemen.

Voor **onderwijsbeleid** zijn geen duidelijke verklaringen gevonden voor de hogere netto lasten. Mogelijk is er een samenhang met leerlingenvervoer naar speciaal onderwijs (relatief grotere afstand).

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Sport, cultuur en historie*



onderdelen

- **sport:** sportbeleid, sportaccommodaties zoals zwembaden, sportvelden en sporthallen
- **cultuur:** cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie, zoals theaters en subsidies
- **historie:** cultureel erfgoed, musea, monumenten, en vestingen

In 2024 geeft Westerwolde circa 110 euro per inwoner uit aan sport en 80 euro per inwoner aan cultuur en historie.

verschil met referentiegemeenten

Ten opzichte van referentiegemeenten geeft Westerwolde relatief *veel* uit aan sport en iets minder mate ook aan cultuur en historie.

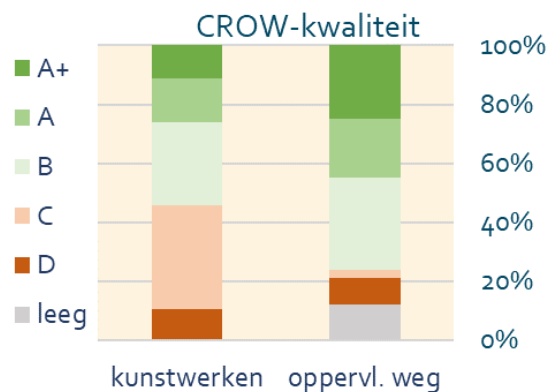
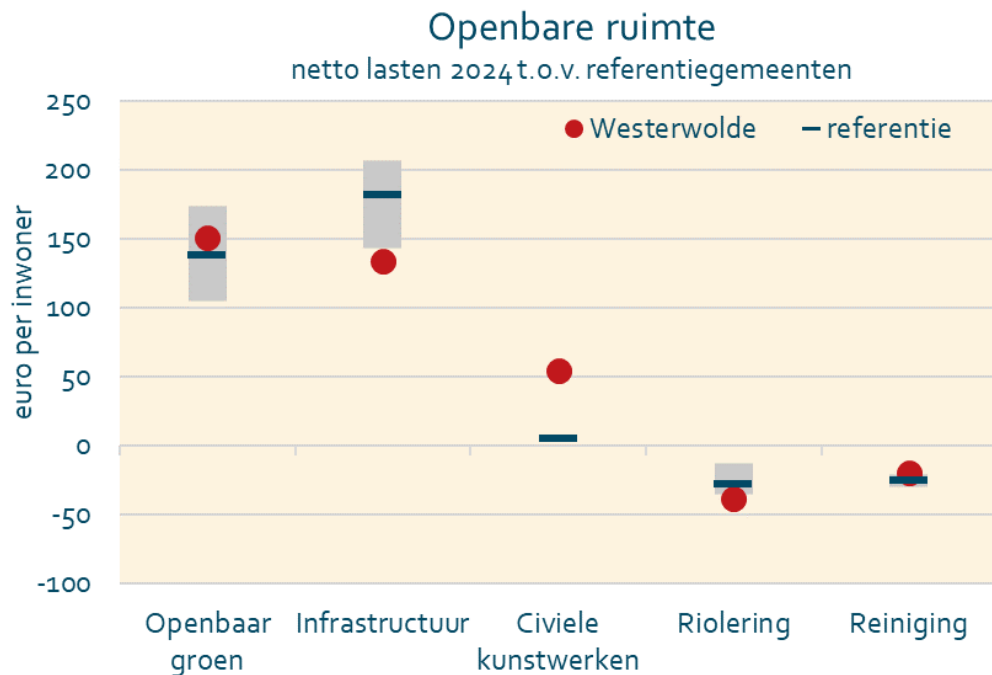
duiding

Bij **sport** hangen de hogere netto lasten vooral samen met accommodaties. Met name de lasten voor onderhoud en beheer van de binnenzwembaden dragen hieraan bij. Westerwolde heeft een binnenzwembad en twee buitenbaden in gemeentelijk beheer. Dit is er een meer dan bij referentiegemeenten.

Bij **cultuur** worden de hogere netto lasten mogelijk verklaard door het aantal bibliotheken en de ondersteuning van enkele culturele evenementen (Groningse week).

De hogere netto lasten voor **historie** hangen samen met het feit dat Westerwolde relatief veel gebouwen in beheer heeft in de vestingen (Bourtange en Oudeschans). Daarnaast zijn er in Westerwolde diverse muziekscholen, een museum (De Oude Wolde) en een klooster (Ter Apel).

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Openbare ruimte*



onderdelen

- **openbaar groen:** parken, natuur en bossen, sloten en speelvoorzieningen;
 - **riolering:** gemeentelijke taken rond afvalwater (o.a. rioolheffing);
 - **reiniging:** inzameling en verwerking van afval (o.a. afvalstoffenheffing);
 - **infrastructuur:** aanleg en onderhoud wegen, straatreiniging, verkeersmaatregelen, openbare verlichting en parkeerbelasting.
 - **civiele kunstwerken:** aanleg en onderhoud van bruggen en andere kunstwerken.
- In 2024 geeft Westerwolde circa 280 euro per inwoner uit aan dit taakgebied.

verschil met referentiegemeenten

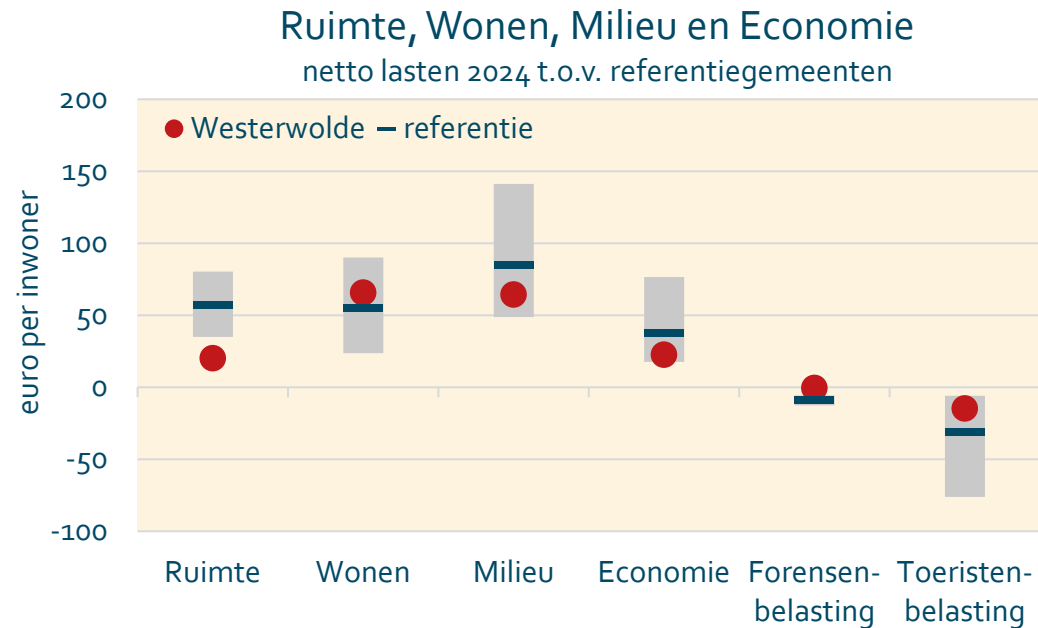
In vergelijking met het referentieniveau heeft Westerwolde in 2024:

- hogere netto lasten bij civiele kunstwerken en openbaar groen;
- lagere netto lasten bij infrastructuur;
- hogere netto *baten* bij riolering.

duiding

Westerwolde heeft relatief hoge lasten voor **civiele kunstwerken**, met name door het grote aantal beweegbare bruggen. Het betreft relatief oude en specialistische installaties die in stand worden gehouden voor toeristische routes waarvan een beperkt aantal boten gebruik maakt. Voor **infrastructuur** heeft Westerwolde relatief lage netto lasten. In de gesprekken is gewezen op het lage onderhoudsniveau (zie onderste diagram). Daarnaast zijn er geen baten uit parkeren. Ook bij de hogere netto lasten aan **openbaar groen** is vanuit de organisatie een relatie gelegd met het lage onderhoudsniveau. Onduidelijk is hoe dit laatste dan doorwerkt in de kosten.

Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Ruimte, milieu en economie*



onderdelen

- **ruimte**: ruimtelijke ordening, bestemmings- en omgevingsplannen;
 - **wonen**: gebiedsontwikkeling, omgevingsvergunning en VTH;
 - **milieu**: milieubeheer, vergunningverlening en leges, toezicht en handhaving, bodem, lucht, geluid, duurzaamheid, ongedierte bestrijding (o.a. bijdrage omgevingsdienst);
 - **economie**: het “op de kaart zetten” van de gemeente en ondersteuning aan bedrijven (o.a. forensen- en toeristenbelasting).
- In 2024 geeft Westerwolde circa 170 euro per inwoner uit.

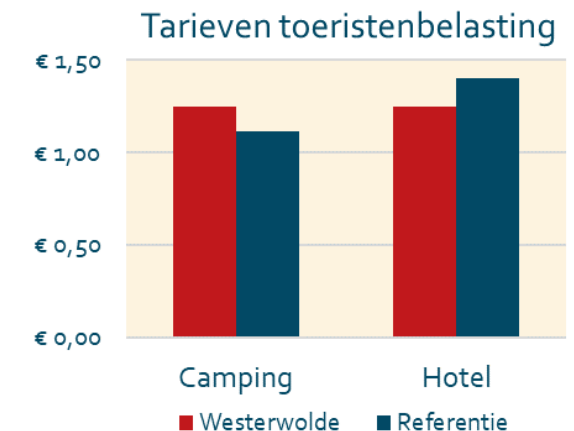
verschil met referentiegemeenten

Relatief geeft Westerwolde aan de meeste onderdelen *weinig* uit.

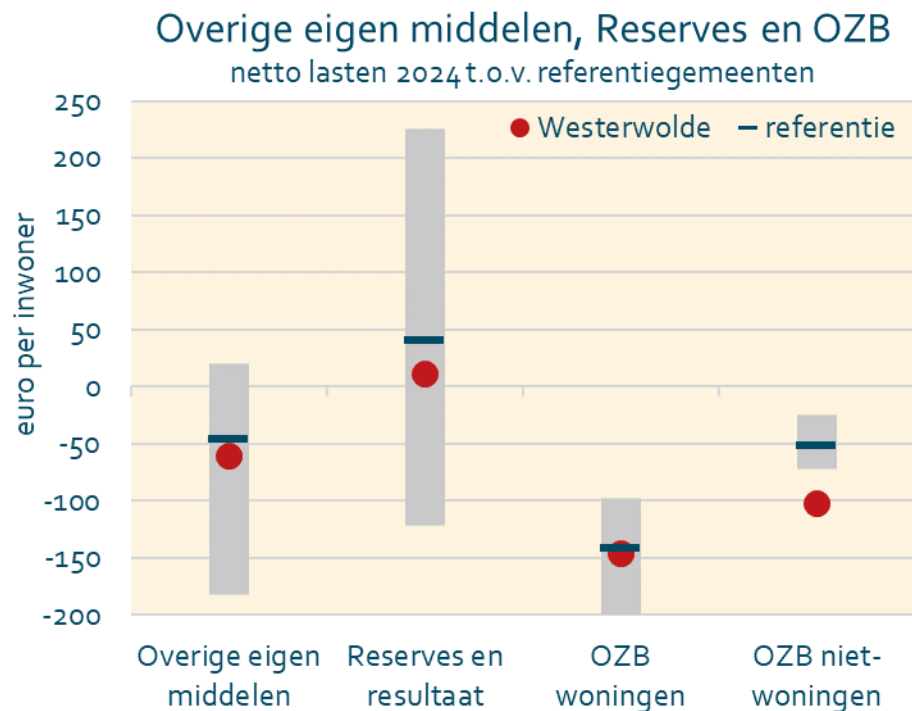
duiding

Met name het verschil bij **ruimte** is opvallend: Westerwolde heeft minder lasten voor ruimtelijke ordening, zoals bestemmingsplannen. Bij **milieu** hangen de netto lasten samen met een relatief lage bijdrage aan de omgevingsdienst en weinig lasten voor duurzaamheid of energiebeleid. Bij **wonen** zijn de netto lasten 2024 representatief voor de structurele situatie. Er wordt ingezet op verbetering van de bestaande voorraad en op uitbreiding (waar mogelijk met actief grondbeleid). Hierbij moet uitwerking worden gegeven aan nieuwe wet- en regelgeving. Bij **economie** is er als deelverklaring op gewezen dat het Rijk een deel van de imagoschade (aanwezigheid asielcomplex) dekt. Onduidelijk is in hoeverre dit tot uiting komt in de netto lasten.

Naast lagere lasten begroot Westerwolde minder baten uit **forensen- en toeristenbelasting**. Dit kan samenhangen met toeristische attracties, aantallen overnachtingen, en tarieven (zie diagram hiernaast).



Netto lasten vergeleken met referentiegemeenten: *Algemene eigen middelen*



In 2024 ontvangt Westerwolde circa 70 euro per inwoner uit overige eigen middelen en circa 250 euro per inwoner uit OZB.

verschil met referentiegemeenten

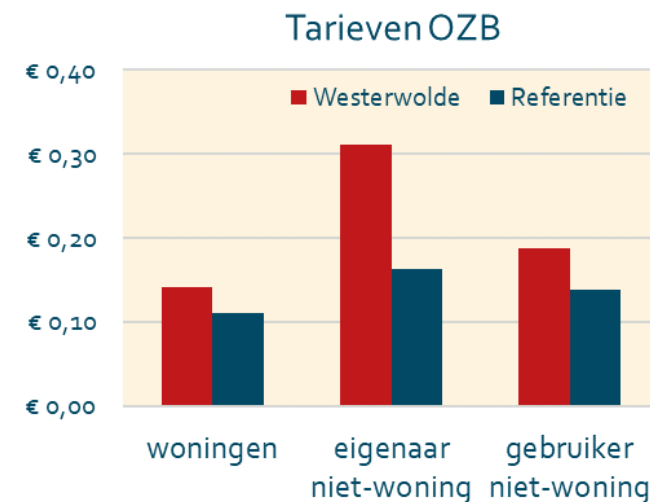
Ten opzichte van referentiegemeenten zijn de netto baten uit **overige eigen middelen** *vergelijkbaar*. Bij de **OZB** realiseert Westerwolde juist relatief *veel* netto baten als het gaat om niet-woningen.

duiding

Westerwolde realiseert meer baten vanwege relatief hoge **OZB**-tarieven, met name voor niet-woningen (bedrijven).

onderdelen

- **Overige eigen middelen:** beheer gemeentelijke gebouwen, treasury, overige belastingen;
- **Reserves/resultaat:** toevoeging / onttrekking algemene reserves, stelposten en reserves zonder bestemming en begrotingssaldo;
- **OZB-woningen en niet-woningen.**



Beschouwing geobjectiveerde benchmark

inzicht in financiële effect van keuzes Westerwolde

De benchmark laat zien dat Westerwolde er op enkele onderdelen uitspringt met *hogere* uitgaven ten opzichte van het referentieniveau:

- **begeleide participatie**: de grote SW-populatie en 2 verschillende uitvoeringsorganisaties vormen hiervoor de belangrijkste verklaring;
- **hulp bij het huishouden**: belangrijke achtergrond is een relatief groot aantal cliënten;
- **civiele kunstwerken**: belangrijke achtergrond is het relatief grote aantal (beweegbare) bruggen;
- **jeugdbescherming en -reclassering**: een relatief groot aantal jongeren krijgt deze begeleiding;
- **sport**: hangt samen met relatief hoge lasten van accommodaties (met name zwembaden);
- **cultuur en historie**: hogere uitgaven aan historische vestingen, musea, klooster en kasteel.

Per onderdeel varieert het verschil van enkele tientallen euro's tot meer dan 50 euro per inwoner. Opgeteld gaat het om circa 8,5 mln euro aan hogere uitgaven.

Daarnaast heeft Westerwolde ook *hogere inkomsten* uit de **onroerendezaakbelasting (OZB)**. Dit hangt samen met relatief hoge tarieven voor met name niet-woningen. Deze hogere inkomsten maken het mogelijk om een hoger voorzieningenniveau of duurdere uitvoering

op diverse taakgebieden (zie hierboven) te bekostigen. De OZB vormt immers het sluitstuk van de begroting.

Op andere onderdelen geeft Westerwolde *minder* uit, met name:

- **algemene ondersteuning**: de achtergrond hiervan is op dit moment niet goed te duiden;
- **ruimte**: dit hangt samen met relatief lage lasten voor bestemmingsplannen.

aanleiding tot verdiepende analyse

Voor de onderdelen met de grootste verschillen in netto lasten is een eerste duiding gegeven, waar mogelijk met behulp van kengetallen. Deze maken zichtbaar dat Westerwolde andere keuzes maakt rond het voorzieningenniveau (bijv. hulp bij huishouden, sportaccommodaties en areaal –beweegbare- bruggen) en de uitvoering (bijv. inrichting SW-organisatie en mogelijk ook de algemene ondersteuning). Deze werken door in het financieel beslag op de begroting.

In hoeverre de signalen uit deze benchmark aanleiding vormen tot verdiepende analyse vraagt een bestuurlijke afweging: is het wenselijk om het voorzieningenniveau en/of de organisatie/werkwijze op onderdelen nader tegen het licht te houden? En zo ja, wat kan hierbij worden geleerd van de praktijk van vergelijkbare gemeenten om taken slimmer en/of doelmatiger te organiseren?