



Universiteit
Leiden
The Netherlands

“De diepte van het ravijn”: Hoe sociaaleconomische factoren invloed hebben op gemeentelijke besluitvorming in tijden van financiële druk

Lobeek, Laurens

Citation

Lobeek, L. (2025). *“De diepte van het ravijn”: Hoe sociaaleconomische factoren invloed hebben op gemeentelijke besluitvorming in tijden van financiële druk.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4261409>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

“De diepte van het ravijn”

*Hoe sociaaleconomische factoren invloed hebben op
gemeentelijke besluitvorming in tijden van financiële druk.*



Student: Laurens Lobeek

Studentnummer: 2285452

Datum: 30-05-2025

Management van de Publieke Sector

Woordenaantal: 9094

Begeleider: Natascha van der Zwan

Beoordeling: 8.0

Voorwoord

Met trots presenteer ik u mijn scriptie ter afronding van de master Management van de Publieke Sector aan de Universiteit Leiden.

Ik wil mijn begeleider Dr. Natascha van der Zwan bedanken voor de geweldige begeleiding tijdens het schrijven van de scriptie. Daarnaast wil ik mijn vrienden, broer en mijn ouders bedanken en vooral mijn vriendin Joyce. Zonder jullie steun en liefde was dit allemaal niet mogelijk.

Veel leesplezier!

Laurens Lobeek - Leiden, mei 2025

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	4
Inleiding.....	5
<i>Aanleiding: De aanpassing van het gemeentefonds</i>	5
<i>Probleemstelling</i>	5
<i>Wetenschappelijke relevantie</i>	6
<i>Maatschappelijke relevantie</i>	7
Theoretisch kader: drie verschillende beleidsopties	8
<i>Het gebruik of verhoging van inkomsten</i>	9
<i>Directe vermindering van uitgaven</i>	11
<i>Taak- en organisatieverbetering</i>	13
Methode	15
<i>Onderzoeksopzet</i>	15
<i>Casusselectie</i>	15
<i>Concepten en operationalisering</i>	16
<i>Dataverzameling en onderzoeksmethode</i>	18
<i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>	19
Analyse	20
<i>Het gebruik of verhoging van inkomsten</i>	21
<i>Directe vermindering van uitgaven</i>	23
<i>Taak- en organisatieverbetering</i>	26
<i>Verklaring van analyse</i>	28
Conclusie en discussie	31
<i>Beperkingen en toekomstig onderzoek</i>	33
<i>Praktische implicaties</i>	33
Literatuur	35
<i>Bijlage 1: Gebruikte documenten voor documentanalyse</i>	38
<i>Bijlage 2: Interviewgide</i>	40
<i>Bijlage 3: Toestemmingsformulier interview</i>	42

Samenvatting

Deze scriptie onderzoekt hoe de sociaaleconomische samenstelling van Nederlandse gemeenten invloed heeft op de beleidskeuzes die zij maken in aanloop naar het zogenoemde 'ravijnjaar' 2026, wanneer substantiële Rijksbijdragen via het gemeentefonds wegvallen. Door middel van een vergelijkende case study tussen twee gemeenten met verschillende sociaaleconomische samenstellingen wordt geanalyseerd hoe gemeenten met een verschillende sociaaleconomische structuur omgaan met financiële druk. De analyse richt zich op drie beleidsstrategieën: het verhogen van inkomsten, het reduceren van uitgaven en taak- en organisatieverbetering (Cameron et al., 1991; Overmans, 2019; Krueathep, 2013).

De resultaten laten zien dat sociaaleconomische kenmerken vooral van invloed zijn op de beleidsruimte en het maatschappelijk draagvlak voor lastenverzwaring of bezuinigingen. Zo blijkt dat de sociaaleconomisch sterkere gemeente meer mogelijkheden heeft om heffingen te verhogen en reserves strategisch in te zetten, terwijl de sociaaleconomisch zwakkere gemeente terughoudender is vanwege politieke en maatschappelijke gevoeligheid van maatregelen die de lasten van inwoners verhogen. Tegelijkertijd laten beide gemeenten zien dat taak- en organisatieverbetering een haalbare strategie is, onafhankelijk van sociaaleconomische context. De bevindingen zijn zowel wetenschappelijk relevant voor het begrijpen van contextgevoelige beleidskeuzes als maatschappelijk urgent in het licht van financiële ongelijkheid tussen gemeenten.

Inleiding

Aanleiding: De aanpassing van het gemeentefonds

In 2026 worden Nederlandse gemeente geconfronteerd met een forse financiële uitdaging. Het jaar 2026 markeert een belangrijk kantelpunt in de gemeentelijke financiën, door velen aangeduid als het ‘ravijnjaar’. Door het aflopen van tijdelijke compensatieregelingen en de aanpassing van het financieringssysteem van het gemeentefonds zullen gemeenten minder financiële middelen ontvangen vanuit het Rijk (VNG, 2025).

Lange tijd werd dit fonds bepaald op basis van de zogenaamde normeringssystematiek, het zogeheten ‘trap op-trap af’ systeem (Ministerie van Financiën, 2024). Dit houdt in dat de hoogte van het gemeentefonds direct gekoppeld was aan uitgaven van het rijk – als het Rijk meer uitgaf stegen de middelen voor gemeenten mee, en andersom. Onder het kabinet Rutte IV een wijziging van dit systeem doorgevoerd. Met ingang van 2026 wordt het gemeentefonds niet langer gebaseerd op de rijksuitgaven maar op de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP). Dit moet ervoor zorgen dat de inkomsten van gemeenten stabiel en beter te voorspellen worden. Alleen zorgt de aanpassing van de systematiek van het gemeentefonds voor een directe financiële tegenslag vanwege verkeerde financiële ramingen en ontoereikende budgetten (Raad van State, 2024).

Probleemstelling

Gemiddeld gezien zijn Nederlandse gemeenten voor circa 70% afhankelijk van inkomsten vanuit het Rijk, en in 2026 dreigt voor ruim 75% van hen een begrotingstekort (VNG, 2025). Tegelijkertijd groeit door maatschappelijke ontwikkelingen juist de vraag naar zorg, welzijn en ondersteuning (Binnenlands Bestuur, 2019; BDO, 2021). Het Sociaal en Cultureel Planbureau (2025) waarschuwt dat hierdoor de verschillen in welzijn en gezondheid tussen burgers kunnen toenemen. Tegelijkertijd staan gemeenten als organisatie onder druk door de gevolgen van decentralisatie, toenemende kosten en een toename in het aantal complexe beleidsdomeinen. De optelsom van deze factoren creëert een situatie van hoge financiële druk: gemeenten worden geconfronteerd met structurele tekorten terwijl zij een breed en groeiend takenpakket moeten

blijven uitvoeren. In die context worden zij gedwongen tot het maken van beleidskeuzes die directe invloed hebben op hun inwoners.

Hoewel alle Nederlandse gemeenten geconfronteerd worden met deze uitdagingen, is hun handelingsruimte niet uniform. Gemeenten opereren niet alleen, maar binnen een multi-level governance context waarin hun keuzes mede worden beïnvloed door kaders en middelen die op nationaal niveau worden vastgesteld. Daarnaast functioneert elke gemeente binnen haar eigen lokale context, waarin verschillen bestaan in sociaaleconomische kenmerken zoals inkomensverdeling, werkloosheidscijfers en de mate van afhankelijkheid van publieke voorzieningen. Gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische structuur hebben vaak minder ruimte om te bezuinigen op essentiële voorzieningen, omdat een groter deel van hun bevolking afhankelijk is van gemeentelijke diensten. Dit roept de vraag op in hoeverre deze lokale verschillen invloed hebben op de beleidskeuzes die gemeenten maken onder financiële druk. Daarom luidt de onderzoeksvraag van dit onderzoek als volgt:

“Hoe beïnvloedt de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente de beleidskeuzes die zij maken ter voorbereiding op het ravijnjaar 2026?”

Om deze vraag te beantwoorden, is gekozen voor een vergelijkende documentanalyse van twee gemeenten – Woerden en Kerkrade – met contrasterende sociaaleconomische profielen. Door beleidsdocumenten systematisch te analyseren wordt inzicht verkregen in hoe deze gemeenten verschillen in hun omgang met financiële krapte en welke overwegingen daarin een rol spelen.

Wetenschappelijke relevantie

Bestaande wetenschappelijke literatuur biedt inzicht in beleidskeuzes die organisaties kunnen maken bij financiële tegenslagen. Zo onderscheiden Cameron, Freeman en Mishra (1991) verschillende (bezuiniging) strategieën die organisaties kunnen toepassen bij financiële druk. Latere auteurs zoals Krueathap (2013) en Overmans (2018, 2019) werken deze strategieën verder uit verder uitgewerkt in de context van de publieke sector. Beide auteurs wijzen op de risico's van korte termijn bezuinigingsstrategieën en benadrukken het belang van organisatorische innovatie.

Wat grotendeels ontbreekt in de literatuur is de wisselwerking tussen de sociaaleconomische context van gemeenten en welke beleidskeuzes zij maken in tijden van financiële schaarste. Bestaande studies richten zich vaak op generieke responsstrategieën van publieke organisaties,

Met opmerkingen [NZ1]: Ik mis hieronder nog een korte beschrijving van het research design in 2-3 zinnen.

Met opmerkingen [NZ2]: Ik zou de onderzoeksvraag hoger plaatsen (Na "lastenverzwaring op te vangen") en dan een nieuw tussenkopje "maatschappelijke relevantie" voor de alinea hier direct boven.

Met opmerkingen [NZ3]: Zin loopt niet goed.

waarbij de nadruk ligt op organisatorische hervormingen of bezuinigingen, maar ze besteden weinig aandacht aan de lokale context waarin deze keuzes worden gemaakt. Specifiek inzicht in hoe sociaaleconomische factoren van inwoners van een gemeente – zoals opleidingsniveau, inkomenspositie en arbeidsmarktaandeel – de beleidsruimte van gemeenten beïnvloeden, ontbreekt grotendeels. Door te onderzoeken hoe verschillende gemeenten reageren op deze beperkende maatregelen, ontstaat meer inzicht in de manier waarop sociaaleconomische omstandigheden doorwerken in hun beleidskeuzes.

Met opmerkingen [NZ4]: Van wie?

Maatschappelijke relevantie

De financiële uitdagingen waar Nederlandse gemeenten vanaf 2026 voor staan, vormen geen abstract beleidsprobleem, maar kunnen directe gevolgen hebben voor het dagelijks leven van burgers. Gemeenten vervullen een cruciale rol in de uitvoering van publieke dienstverlening, zoals jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en burgerparticipatie. Juist in een tijd waarin sociaaleconomische ongelijkheid toeneemt, is het van groot belang dat zij deze taken op adequate wijze kunnen blijven uitvoeren. Financiële tekorten dwingen gemeenten tot lastige keuzes, zoals het doorvoeren van bezuinigingen of maatregelen die de lasten voor burgers vergroten. Zulke maatregelen kunnen de continuïteit, kwaliteit en toegankelijkheid van publieke voorzieningen ondermijnen. Vooral kwetsbare inwoners worden hierdoor geraakt.

Met opmerkingen [NZ5]: Ah, maatschappelijke relevantie komt hier ook aan bod. Misschien te repetitief?

Veel Nederlanders zijn namelijk afhankelijk van gemeentelijke voorzieningen, zoals jeugdzorg, WMO-ondersteuning en hulp op het gebied van werk, inkomen en huisvesting. Deze vormen een sociaal vangnet voor burgers in uiteenlopende levenssituaties. Wanneer gemeenten te maken krijgen met bezuinigingen of verminderde financiële middelen, komen deze diensten onder druk te staan. Dit heeft directe gevolgen voor de kwaliteit en toegankelijkheid van ondersteuning, met name voor kwetsbare groepen die sterk afhankelijk zijn van gemeentelijke zorg en hulp.

Dit onderzoek richt zich op de manier waarop de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente samenhangt met de beleidskeuzes die onder financiële druk worden gemaakt. Het kan leiden tot maatschappelijk relevante inzichten voor beleidsmakers, bestuurders en maatschappelijke organisaties over hoe gemeenten verschillend reageren op financiële schaarste. Daarnaast biedt het kennis over hoe verschillen in sociaaleconomische context tot uiteenlopende beleidsuitkomsten kunnen leiden.

Theoretisch kader: drie verschillende beleidsopties

Om goed te begrijpen hoe Nederlandse gemeenten kunnen reageren op de financiële uitdagingen is het belangrijk om hun context, handelingsruimte en strategische opties vanuit een theoretisch perspectief te verkennen. Dit theoretisch hoofdstuk heeft als doel om – op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur – inzicht te bieden in de verschillende beleidsopties die gemeenten tot hun beschikking hebben. Daarbij wordt ook onderzocht hoe de sociaaleconomische samenstelling van gemeenten mogelijk van invloed is op de keuze voor specifieke beleidsopties. De inzichten die uit dit theoretisch kader voortkomen, vormen vervolgens de basis voor het formuleren van de hypotheses die centraal staan in dit onderzoek.

Deze scriptie onderscheidt drie overkoepelende beleidsopties. Deze driedeling is gebaseerd op het werk van Cameron, Freeman en Mishra (1991), die oorspronkelijk voor private organisaties een typologie opstelden van strategische reacties op financiële schaarste. In de context van de publieke sector is deze benadering verder uitgewerkt door onder anderen Krueathep (2013), Overmans (2018, 2019) en Asenova, Bailey en McCann (2015):

1. **Het gebruik of verhoging van inkomsten**, waarbij gemeenten proberen hun financiële positie te verbeteren door bijvoorbeeld lokale belastingen te verhogen, leges aan te passen, of reserves aan te spreken;
2. **Directe vermindering van uitgaven**, waarbij wordt bezuinigd op investeringen, personeel of andere (niet-wettelijke) taken;
3. **Taak- en organisatieverbetering**, waarbij gemeenten inzetten op het verbeteren van efficiëntie en effectiviteit, herinrichting van werkprocessen of versterking van organisatorische capaciteit.

Deze beleidsopties bieden gemeenten verschillende handelingsperspectieven om hun begroting sluitend te maken en te houden, zoals wettelijk voorgeschreven in artikel 3 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV Art. 3, 2025). Dat betekent dat de gemaakte kosten in principe gedekt moeten worden door de inkomsten van een gemeente. Door de aangekondigde verlaging van de Rijksbijdragen vanuit het Gemeentefonds – dat gemiddeld 70% van de gemeentelijke inkomsten vormt – komen veel gemeenten onder druk te staan en moeten zij een nieuwe financiële balans vinden (VNG, 2025).

Maar welke beleidskeuzes kunnen verschillende gemeenten maken om een eventueel begrotingstekort tegen te gaan? Om dat te onderzoeken wordt per strategie onderzocht hoe de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente deze keuzes beïnvloeden. Op basis van deze stelt deze scriptie drie hypothesen op.

Het gebruik of verhoging van inkomsten

Ten eerste kunnen gemeenten ervoor kiezen om hun inkomsten te verhogen, maar dit heeft gevolgen voor inwoners van de gemeente. Gemeentelijke inkomsten komen voort uit diverse bronnen. Een belangrijk deel bestaat uit inkomsten uit gemeentelijke leges, zoals vergoedingen voor het verstrekken van vergunningen of het aanvragen van paspoorten (Asenova et al. 2015, p.3; Krueathep, 2013, p.455). Dit zijn wettelijke taken en gemeente specifieke diensten zoals het verstrekken van vergunningen of het aanvragen van een paspoort. Daarnaast kunnen gemeenten lokale (belasting)heffingen aanpassen zoals de onroerendgoedbelasting (Ozb) of heffingen voor het gebruik van gemeentelijke gebouwen (Wu, 2009; Overmans, 2019, p.84-86).

Een andere maatregel is het aanspreken van financiële reserves of het aangaan van leningen. De financiële reserves van een gemeente bestaan uit inkomsten die op zijn gespaard. Die inkomsten en kunnen worden gebruikt om onverwachte kosten of schaarsheden te dekken. (Krueathep, 2013, p.455). Het gebruik van reserves wordt in de literatuur beschouwd als een relatief onzichtbare en politiek acceptabele manier om bestaande diensten in stand te houden zonder directe lastenverzwaring voor burgers (Krueathep, 2013, p. 455–456). Tegelijkertijd gaat het inzetten van reserves of het aangaan van leningen gepaard met risico's op de lange termijn. Volgens Levine, Rubin en Wolohojian (1981, p. 621) kunnen dergelijke keuzes leiden tot structurele begrotingsproblemen. Dit gebeurt met name wanneer leningen worden aangewend voor het dekken van exploitatietekorten in plaats van investeringen. Of wanneer financiële reserves worden gebruikt voor het dekken van structurele financiële problemen. Dit kan uiteindelijk ten koste gaan van de financiële weerbaarheid en de dienstverleningscapaciteit van een gemeente (Krueathep, 2013, p. 456).

Toch is de keuze om inkomsten te verhogen niet voor iedere gemeente even vanzelfsprekend. De sociaaleconomische samenstelling lijkt hierin een bepalende rol te spelen. **[Hoewel]** het verhogen van inkomsten een aantrekkelijk instrument lijkt, heeft dit directe gevolgen voor burgers. Belastingen en heffingen worden namelijk deels of geheel door inwoners gedragen.

Met opmerkingen [NZ6]: Deze alinea is wel erg lang. Kun je hier iets aan de structuur verbeteren?

Een verhoging van belastingen of heffingen veroorzaakt daarom een toename van de financiële druk voor deze inwoners. Dit effect is niet voor iedere gemeente gelijk. Subirés et al. (2019, p. 3–5) betogen dat gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische samenstelling over een beperktere belastingcapaciteit beschikken en daarom financieel kwetsbaarder zijn. Hierdoor hebben zij minder mogelijkheden om eigen inkomsten te genereren via belastingen of heffingen. Tegelijkertijd nemen de uitgaven in deze gemeenten toe, omdat zij vanwege de sociaaleconomische context een hogere vraag naar publieke diensten kennen, zoals sociale bijstand en zorgverlening.

Beperkingen in het genereren van inkomsten ontstaan volgens Horodnic (2018) en Dye en Rechovsky (2008) doordat gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische samenstelling minder ruimte zien om keuzes te maken die de financiële lasten van burgers verhogen. Volgens Horodnic (2018, p. 5) hebben sociaaleconomische factoren zoals inkomen en opleidingsniveau invloed op de belastingdruk die burgers ervaren. De auteurs stellen dat een lager inkomen en opleidingsniveau zorgt voor een hogere belastingdruk. Dye en Rechovsky (2008, p. 103) zijn het hiermee eens en stellen dat dit ervoor zorgt dat gemeenten met een zwakke sociaaleconomische samenstelling minder ruimte hebben om belastingen of heffingen te verhogen omdat het politiek en maatschappelijk draagvlak voor deze keuzes beperkt is. Daarnaast stellen Malicka, Vancová en Hadačová (2024, p. 61-64) dat sociaaleconomisch zwakkere gemeenten in sterkere mate afhankelijker zijn van Rijkuitkeringen om de kwaliteit van cruciale dienstverlening te borgen. Ze zijn afhankelijker van Rijksuitkeringen omdat ze minder ruimte hebben om hun eigen inkomsten te verhogen. Hierdoor zijn sociaaleconomisch zwakkere gemeenten volgens de auteurs financieel kwetsbaarder dan gemeenten die meer ruimte zien om inkomsten te genereren.

Daar waar gemeenten met een relatief sterke sociaaleconomische samenstelling over meer ruimte beschikken om hun inkomsten te verhogen of te gebruiken om een begrotingstekort tegen te gaan is het aannemelijk dat zij ook vaker daadwerkelijk gebruik maken van dit beleidsinstrument. Gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische samenstelling daarentegen zullen vaker afzien van dit soort maatregelen vanwege de beperkte belastingcapaciteit van hun inwoners en het politieke en organisatorische risico dat gepaard gaat met het verhogen van lokale lasten of het aanspreken van reserves. Hierdoor kan worden gesteld dat de keuze voor deze maatregelen sterk beïnvloed wordt door de sociaaleconomische positie van een gemeente.

Aan de hand van deze bevindingen kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- 1) Een gemeente met een sterke sociaaleconomische samenstelling verhoogt zijn inkomsten. Een gemeente met een zwakke sociaaleconomische samenstelling verhoogt zijn inkomsten niet ter voorbereiding op 2026.

Met opmerkingen [NZ7]: Kun je hier de comma-splice verbeteren?

Directe vermindering van uitgaven

Ten tweede kunnen gemeenten in tijden van financiële druk ervoor kiezen om hun uitgaven te reduceren, alleen kan dit zowel maatschappelijke als organisatorische gevolgen hebben. Gemeenten kunnen hun uitgaven reduceren door te bezuinigen op investeringsbudgetten voor infrastructuurprojecten of andere vormen van kapitaalinvesteringen. Dergelijke investeringen worden vaak als eerste teruggeschroefd omdat deze op korte termijn een zichtbaar effect hebben op de begroting. Bovendien zijn dit type uitgaven doorgaans minder politiek en maatschappelijk beladen, omdat ze slechts in beperkte mate directe invloed hebben op de dagelijkse dienstverlening aan burgers (Levine, Rubin en Wolohojian, 1981, p. 620–623).

De tweede maatregel die een gemeente kan nemen is het verlagen van personeelsuitgaven. Volgens Cameron (1994, p. 189) kunnen gemeenten op korte termijn besluiten om vacatures niet in te vullen of door bestaande functies van zowel vast als tijdelijk personeel te schrappen. De auteur wijst er echter op dat het verkleinen van het personeelsbestand gepaard kan gaan met negatieve gevolgen voor de organisatie. Het is vaak een impopulaire maatregel die de motivatie, samenwerking en effectiviteit van teams kan ondermijnen (Cameron, 1994, p. 193). Om deze negatieve effecten te voorkomen, benadrukt Cameron dat personeelsreductie alleen succesvol kan worden doorgevoerd wanneer het onderdeel is van een bredere, strategisch onderbouwde organisatieontwikkeling. Zonder zo'n strategische benadering bestaat het risico dat essentiële kennis verloren gaat en de prestaties van de organisatie afnemen (Cameron, 1994, p. 192–193).

Om dergelijke negatieve consequenties van uitgavenreductie te beperken, stellen Levine et al. (1981, p. 621-625) dat het essentieel is dat gemeenten hun bezuinigingen niet willekeurig toepassen, maar juist strategisch kiezen op welke functies of investeringen wordt gekort. Daarbij moeten zij rekening houden met factoren zoals de impact op de kwaliteit van dienstverlening, evenals met de mate van politieke en maatschappelijke weerstand die bepaalde bezuinigingsmaatregelen kunnen oproepen. Asenova, Bailey en McCann (2015, p. 9–10) sluiten hierop aan en benadrukken dat gemeenten zich bij hun bezuinigingsbeleid niet uitsluitend moeten richten op financiële balans, maar ook oog moeten hebben voor de beheersing van sociale risico's. Dit zijn risico's zoals het verdiepen van sociaaleconomische

Met opmerkingen [MS8]: Er is ook nog een andere mogelijkheid: ruimtelijke opgaven kun je ook faseren zodat je de uitgaven over een langere periode uitsmeert zonder dat je het doel uit het oog verliest.

ongelijkheid en de mogelijkheid dat kwetsbare groepen buiten de boot vallen bij het gebruik van publieke diensten.

Een gemeente met een zwakkere sociaaleconomische samenstelling zal zich waarschijnlijk genoodzaakt (voelen) om cruciale sociaal maatschappelijke taken - zoals zorg, ondersteuning en sociale voorzieningen - te beschermen. Het reduceren van uitgaven voor deze diensten kan sociale risico's vergroten. Om dit te vermijden kunnen gemeenten ervoor kiezen om sociaal dienstverlenende taken prioriteren boven taken met minder sociaaleconomische impact. Bijvoorbeeld door te bezuinigen op investeringen of taken die niet gebonden zijn aan wettelijke verplichtingen of noodzakelijk worden beschouwd, zoals het faciliteren van zwemlessen of groenonderhoud (Levine et al., p. 625).

Volgens Loef et al. (2021, p. 3) is in regio's met een lagere sociaaleconomische status de vraag naar en de uitgaven voor maatschappelijke zorg en publieke dienstverlening structureel hoger. Hierdoor zijn zij in sterkere mate afhankelijk van financiële uitkeringen vanuit de nationale overheid dan een gemeente met minder afhankelijkheid van sociale dienstverlening (Subirés, Miñano en Mendoza p. 5–6). Een gemeente met een sterkere sociaaleconomische samenstelling ervaart daarom meer fiscale ruimte en beleidsruimte om alternatieve keuzes te maken met betrekking tot een dreigend begrotingstekort, bijvoorbeeld door het verhogen van inkomsten of door processen en besluitvorming op lange termijn efficiënter in te richten. Deze bevindingen worden onderschreven door Overmans (2019, p. 85) en Krueathap (2013, p. 454). Zij stellen dat gemeenten met een zwakke sociaaleconomische samenstelling - vanwege hun beperktere fiscale autonomie - sneller geneigd zijn om directe, snel uitvoerbare maatregelen te nemen om financiële tekorten het hoofd te bieden.

Door het streven om sociale risico's te beperken, zullen gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische positie de neiging hebben om hun bezuinigingen gericht toe te passen op taken die niet wettelijk verplicht zijn. Dit doen zij om cruciale sociale voorzieningen, zoals zorg en ondersteuning, zoveel mogelijk te ontzien. In de praktijk betekent dit dat zij eerder kiezen voor het terugdraaien van investeringen of het beperken van uitgaven aan faciliteiten met een minder directe sociaaleconomische impact. Gemeenten met een sterkere sociaaleconomische structuur zullen deze strategie minder snel hanteren. Zij beschikken vaker over meer eigen inkomsten en belastingcapaciteit om alternatieve maatregelen te treffen. Voor deze gemeenten kan het reduceren van uitgaven juist een risico vormen voor hun organisatorische capaciteit en strategische beleidsdoelen. Bezuinigingen op investeringen of ambtelijke capaciteit kunnen de

Met opmerkingen [NZ9]: Voelen

lange termijnambities van de gemeente ondermijnen en leiden tot een verslechtering van dienstverlening of innovatievermogen.

Aan de hand van deze bevindingen kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- 2) Een gemeente met een zwakke sociaaleconomische samenstelling kiest voor het direct verminderen van uitgaven, een gemeente met een sterke sociaaleconomische samenstelling kiest niet voor het direct verminderen van uitgaven ter voorbereiding op de financiële terugval van 2026.

Met opmerkingen [NZ10]: Kun je hier de comma-splite verbeteren?

Taak- en organisatieverbetering

Een derde beleids optie die gemeenten kan hanteren in reactie op financiële druk is het verbeteren van interne processen en structuren op lange termijn. Cameron (1991; 1994) en Asenova et al. (2015, p. 9-10) bespreken dat organisaties strategieën kunnen toepassen waarin duurzame organisatieverbetering centraal staat, met als doel om een organisatie op lange termijn effectiever te maken en efficiënter om te laten gaan met beschikbare middelen. Taak- en organisatieverbetering kan verschillende vormen aannemen. Cameron (1994, p. 198-199) stelt dat er sprake moet zijn van een duidelijke strategische visie waarbij besluitvormingsstructuren en werkprocessen opnieuw worden ontworpen en alle medewerkers worden betrokken. In plaats van zich uitsluitend te focussen op het verminderen van (personeels-) uitgaven of het verhogen van inkomsten richt deze strategie zich op het herinrichten van werkprocessen, managementstructuren en de organisatiecultuur op de lange termijn. Een gemeente kan dit doen door met 'bottom-up' inspraak een organisatiecultuur te stimuleren waarbij medewerkers de ruimte krijgen om na te denken over het innoveren van werkprocessen en teamstructuren.

Nederlandse gemeenten zijn snel geneigd om te kiezen voor het nemen van maatregelen die op korte termijn effectief zijn, zoals het verminderen van uitgaven of het verhogen van inkomsten (Overmans, 2019, p. 158). Alleen kan het louter toepassen van strategieën die op korte termijn effectief zijn volgens Overmans (2019, p. 77) leiden tot een afname in de kwaliteit van (dienstverlenende) prestaties van een gemeente. Asenova et al. (2015, p. 7) stelt dat dit tevens de kans op sociale risico's kan vergroten. Volgens Overmans (2018, p. 357), zijn korte termijn strategieën alleen niet effectief om een gemeente als organisatie weerbaarder te maken voor toekomstige problematiek. Dit komt volgens de auteur doordat deze maatregelen alleen

effectief zijn om financiële zaken op orde te stellen. Lange termijn strategieën leiden tot structurele hervormingen binnen de organisatie en uiteindelijk tot zowel financiële als organisatorische meerwaarde.

Daarom is er volgens Overmans (2019, p. 158-159) sprake van een *'bezuiniging-paradox'* voor Nederlandse gemeenten. Gemeenten zijn aan de ene kant snel geneigd om in te zetten op budgettaire maatregelen die effectief zijn om op korte termijn financiën op orde te stellen. Aan de andere kant moeten gemeenten volgens de auteur juist investeren in hun organisatorische capaciteit en innovatie om in op lange termijn weerbaar te worden. Dit is volgens Overmans (2019) nodig om veerkrachtig te kunnen zijn tegen toekomstige financiële druk en de negatieve effecten van korte termijn (bezuiniging) strategieën. En daarom is volgens Overmans (2019, p. 165) moedig leiderschap van ambtelijk management nodig om traditionele financiële denkkaders los te laten en in te zetten op een toekomstbestendige gemeente. Cameron (1994, p. 208) is het hiermee eens en stelt dat het belangrijk is dat managers een leidende en motiverende rol spelen om taak- en organisatieverbetering succesvol te implementeren. Ook Santos en Garcia (2006, p. 307-308) onderstrepen dat de mentale houding van managers cruciaal is bij het succesvol initiëren van dit soort organisatieverandering. Positieve evaluaties bij organisatieverandering en een hoge mate van betrokkenheid en acceptatie binnen de organisatie vergroten volgens hen de kans op duurzame verbetering. Gezien de aard van deze strategie, die vooral intern en procesmatig van aard is, is de verwachting dat de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente minder invloed heeft op de keuze voor taak- en organisatieverbetering.

Met opmerkingen [MS11]: Betrokkenheid en acceptatie

Aan de hand van deze bevindingen kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- 3) De sociaaleconomische samenstelling van een gemeente heeft geen invloed op de keuze van een gemeente voor taak- en organisatieverbetering ter voorbereiding op de financiële terugval van 2026.

Met opmerkingen [NZ12]: Hoofdstuk leest erg goed!

Methode

Onderzoeksopzet

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is gekozen om gebruik te maken van een kwalitatieve case study. Bij deze methode wordt gebruik gemaakt van een *most similar systems design* (MSSD) opzet op basis van de ‘*Method of Difference*’ besproken door Blatter en Haverland (2012). Het is een vergelijkend onderzoek waarbij twee casussen met elkaar worden vergeleken die erg op elkaar lijken met uitzondering van één factor. In die vergelijking moet duidelijk worden of er een relatie bestaat tussen de sociaaleconomische samenstelling (X) op de beleidskeuzes (Y) van een gemeente met betrekking tot het ravijnjaar. De verkregen data in het onderzoek wordt geanalyseerd aan de hand van ‘*covariational analysis*’. Dit is een analysemethode die erop is gericht om causale relaties te ontdekken tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen waarbij alternatieve verklaringen zo goed mogelijk worden uitgesloten (Blatter en Haverland, 2012; p. 33-35). In dit onderzoek wordt daarom een keuze gemaakt uit twee gemeenten die qua demografische omvang, organisatorische omvang en de politieke samenstelling van de gemeenteraad op elkaar lijken. Deze zogeheten controlevariabelen worden in het onderzoek constant gehouden om uit te sluiten dat ze de afhankelijke variabele beïnvloeden. Hierdoor kunnen alternatieve verklaringen voor de beïnvloeding van de afhankelijke variabele worden ontkracht (Blatter en Haverland, 2012; p. 41-42).

Met opmerkingen [NZ13]: Ik zou eerst zeggen dat het een kwalitatieve case studie betreft, dan pas MSSD introduceren.

Casusselectie

De beleidskeuzes van de gemeente Kerkrade en Woerden worden onderzocht. Deze twee gemeenten hebben een vergelijkbare demografische en organisatorische omvang maar respectievelijk een zwakke en een sterke sociaaleconomische samenstelling. De sociaaleconomische samenstelling van een gemeente wordt bepaald aan de hand van een coëfficiëntscore van het CBS op basis van welvaart, opleidingsniveau en de mate van arbeidsmarktaandeel van de bevolking in de gemeente – de zogeheten SES-WOA score. Dit is een coëfficiëntcijfer waarbij de gemiddelde Nederlandse score 0 is (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2025b). Een cijfer onder de nul is daarmee een onder-gemiddelde score en een score boven de nul een bovengemiddeld score. De gemeente Kerkrade heeft een sociaaleconomische

score van -0,261 (laag), de gemeente Woerden heeft een score van 0,202 (hoog). Beide gemeenten hebben een vergelijkbare demografische omvang (Kerkrade 45.460 en Woerden 53.244) en een gemeenteraad van vergelijkbare grootte (Kerkrade 29 en Woerden 31) met ongeveer dezelfde verhouding in de oriëntatie van politieke partijen in de raad en in het college van B&W (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022, 2025a; Gemeenteraad Kerkrade, z.d.; Gemeente Woerden, z.d.).

	Gemeente Kerkrade	Gemeente Woerden
SES- WOA score (Sociaaleconomische samenstelling)	Laag	Hoog
Inwonersaantal	45.460	53.244
Grootte gemeenteraad	29	31
Politieke verdeling gemeenteraad	L: 5, C: 20, R: 4	L: 7, C: 16, R: 6

Tabel 1: *Selectiecriteria casussen (L=links, C= centrum, R = rechts)*

Concepten en operationalisering

In de onderstaande tabel zijn verschillende concepten geoperationaliseerd, waaraan meetbare indicatoren zijn verbonden. Allereerst de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente. Deze wordt bepaald aan de hand van de welvaart, het opleidingsniveau en het recente arbeidsverleden van de inwoners (Galobardes, Shaw, Lawlor, Lynch en Davey-Smith, 2006). Openbare cijfers van het CBS weergeven een indeling van de sociaaleconomische samenstelling per Nederlandse gemeente op basis van de SES- WOA score. Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen drie conceptuele vormen van beleidsopties die Nederlandse gemeenten kunnen toepassen in tijden van financiële schaarste. Deze concepten zijn in de onderstaande tabel geoperationaliseerd aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur Cameron et al. (1991), Overmans (2019), Asenova et al. (2015) en Krueathep (2013).

Conceptualisatie	Indicatoren	Databronnen
Sociaaleconomische samenstelling gemeente	- SES-WOA score (welvaart, opleidingsniveau en arbeidsmarktaandeel)	- Openbare statistieken van het CBS
Het gebruik of verhoging van inkomsten	- Verhoging van gemeentelijke belasting of heffingen (OZB, parkeerbelasting, rioolheffing etc.) - Gebruik van financiële reserves - Afsluiten van leningen - Verkoop gemeentelijk vastgoed	- Beleidsdocumenten en officiële rapporten - Notulen van gemeenteraadsvergaderingen
Directe vermindering van uitgaven	- Uitstellen van investeringen - Ontslaan van personeel - Schrappen van vacatures - Minder extern ingehuurd personeel - Uitbesteden van taken in samenwerking met andere organisaties/diensten	- Beleidsdocumenten, officiële rapporten - Notulen van gemeenteraadsvergaderingen - Interviews
Taak- en organisatieverbetering	- Herstructurering van processen of (management)structuren - Initiatieven die bottom-up inspraak van personeel vergroten - Ontwikkeling van strategische visies en innovatieprojecten	- Beleidsdocumenten en officiële rapporten - Notulen van gemeenteraadsvergaderingen - Interviews

	- Gebruik van ideeën van personeel om processen te verbeteren	
--	---	--

Tabel 2: *Operationalisering*

Met opmerkingen [MS14]: De tekst in dit schema wordt wel heel slecht uitgelijnd. Ga je hem nog opmaken?

Dataverzameling en onderzoeksmethode

Er worden twee kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd om de data te verkrijgen voor het onderzoek; een documentanalyse en semigestructureerde interviews. Data worden verzameld door het analyseren van beleidsdocumenten en transcripties van raadsvergaderingen. In 'Bijlage 1' zijn de geselecteerde documenten te vinden. De keuze voor het gebruik van meerdere dataverzamelingsmethoden is gebaseerd op het principe van '*data triangulation*' uiteengezet door Blatter en Haverland (2012, p. 68). Door beleidsdocumenten te combineren met inzichten uit het interview, wordt het mogelijk om beleidsbesluiten te analyseren in samenhang met de interpretatie en verklaring van betrokken professional. Deze combinatie versterkt zowel de diepgang als de betrouwbaarheid van de bevindingen in dit onderzoek. Hierbij worden verschillende dataverzamelingsmethoden gecombineerd om een genuanceerder en betrouwbaarder beeld te krijgen van de bevindingen van het onderzoek.

Er is een semigestructureerd interview afgenomen met een medewerker financiën van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze persoon is betrokken bij de onderhandelingen over de herziening van het gemeentefonds tussen Rijk en gemeenten en beschikt over relevante expertise over de beleidsreacties van gemeenten op de bezuinigingen. Het doel van dit interview was om aanvullende, verklarende inzichten te verkrijgen in hoe gemeenten beleidskeuzes afwegen, met specifieke aandacht voor de rol van sociaaleconomische factoren. Verwijzingen naar het interview zijn genummerd en in de tekst aangeduid als 'Interview VNG'. In 'Bijlage 2' is de gebruikte interviewgide opgenomen. Het interview is volledig geanonimiseerd en wordt niet herleidbaar weergegeven in deze scriptie. In 'Bijlage 3' is het toestemmingsformulier te zien met de een bespreking van de ethische normen die zijn gevolgd.

Met de gehanteerde onderzoeksmethode wordt beoogd om niet alleen zicht te krijgen op de formele beleidskeuzes van gemeenten, maar ook op de overwegingen en contexten die daaraan ten grondslag liggen. Door beleidsdocumenten te combineren met inzichten uit interviews, wordt het mogelijk om beleidsbesluiten te analyseren in samenhang met de interpretaties en motieven van betrokken beleidsprofessionals. Deze combinatie versterkt zowel de diepgang als de betrouwbaarheid van de bevindingen in dit onderzoek.

Validiteit en betrouwbaarheid

Omgekeerde causaliteit wordt voorkomen omdat het onderzoek prospectief is, waarbij de voorbereidingen voor de financiële terugval van 2026 worden geanalyseerd en de sociaaleconomische samenstelling van de gemeente als causale factor wordt beschouwd.

De interne validiteit van dit onderzoek wordt versterkt door het gebruik van een vergelijkende casestudy-opzet volgens het most-similar systems design (Blatter & Haverland, 2012, p. 41-42 en 68). Interne validiteit verwijst naar de mate waarin met zekerheid geconcludeerd kan worden dat een geobserveerd effect daadwerkelijk veroorzaakt wordt door de onderzochte onafhankelijke variabele, en niet door andere factoren. In dit onderzoek wordt door middel van de 'covariational analysis'-methode het effect van de onafhankelijke variabele (sociaaleconomische samenstelling) (X) op de afhankelijke variabele (beleidskeuzes) (Y) geanalyseerd, terwijl relevante controlevariabelen – zoals politieke samenstelling en bevolkingsomvang – constant worden gehouden (Blatter & Haverland, 2012, p. 41–42). Door twee gemeenten te selecteren die sterk op elkaar lijken qua omvang, organisatorische en politieke kenmerken, maar die verschillen in sociaaleconomische structuur, wordt het mogelijk om alternatieve verklaringen zoveel mogelijk uit te sluiten.

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt versterkt door de eerder beschreven triangulatie van data, waarbij beleidsdocumenten, raadsnotulen en een semigestructureerd interview gecombineerd zijn. Door meerdere databronnen te gebruiken die elkaar aanvullen, wordt de kans op het bestaan van alternatieve verklaringen verkleind. De gebruikte meetinstrumenten zijn valide omdat zij rechtstreeks inzicht geven in zowel beleidskeuzes als de achterliggende overwegingen. Beleidsdocumenten en raadsnotulen geven formele informatie over besluiten, terwijl het interview aanvullende context en duiding biedt.

Analyse

Om te onderzoeken hoe de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente van invloed is op haar beleidskeuzes ter voorbereiding op het ravijnjaar 2026, worden de beleidskeuzes van de gemeenten Woerden en Kerkrade geanalyseerd. Zoals eerder genoemd zijn deze gemeenten vergelijkbaar in termen van inwoneraantal, gemeenteraadsomvang en politieke verdeling, maar verschillen zij significant in hun sociaaleconomische samenstelling. Woerden heeft een relatief hoge SES-WOA-score (0,202) en wordt daarmee geclassificeerd als sociaaleconomisch sterk, terwijl Kerkrade een lage SES-WOA-score heeft (-0,261) en dus als sociaaleconomisch zwakker wordt beschouwd.

In 2025 houden zowel de gemeente Woerden als de gemeente Kerkrade hun begroting nog sluitend. Vanaf 2026 ontstaan echter aanzienlijke tekorten in de begroting van beide gemeenten. Voor Woerden bedraagt het negatieve saldo vanaf dat jaar €6.256.000 (Programmabegroting, p. 5), terwijl Kerkrade te maken krijgt met een tekort van €2.180.000 (Begroting 2025, p. 148). Opvallend is dat beide gemeenten ervoor kiezen om deze tekorten niet direct weg te werken, maar juist expliciet zichtbaar te houden in hun begroting (Programmabegroting, p. 5; Begroting 2025, p. 5). Daarmee wijken zij af van het begrotingsevenwicht zoals voorgeschreven in artikel 3 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Deze keuze lijkt ingegeven door het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die gemeenten oproept om hun structurele tekorten vanaf 2026 nadrukkelijk te laten zien. Het doel daarvan is om het Rijk onder druk te zetten voor aanvullende financiële compensatie, aangezien veel gemeenten met een vergelijkbare problematiek kampen (Begroting 2025, p. 6–7; Interview VNG, p. 1-7). Door de tekorten zichtbaar te houden, hopen gemeenten bij te dragen aan een politiek signaal over de financiële knelpunten die voortkomen uit het aangepaste gemeentefonds.

In dit hoofdstuk worden de beleidskeuzes van beide gemeenten vergeleken aan de hand van de drie in het theoretisch kader geformuleerde strategieën: het verhogen van inkomsten, het verminderen van uitgaven en taak- en **organisatieverbetering**.

Met opmerkingen [NZ15]: Kun je ook vermelden hoeveel beide gemeenten moeten bezuinigen? Ik mis wat context hier aan de start van het hoofdstuk.

Het gebruik of verhoging van inkomsten

Gemeente Woerden

In lijn met haar relatief sterke sociaaleconomische draagkracht, maakt de gemeente Woerden gebruik van mogelijkheden om inkomsten te verhogen. De gemeente verhoogt de onroerendezaakbelasting (ozb) naar het inflatiepeil met 3,5 procent maar voert een extra indexatie door op parkeertarieven en verhoogt ook de rioolheffing met 3,5 procent bovenop de stijging op basis van het inflatiepeil (Programmabegroting, p. 6-7). Daarnaast worden leges voor paspoorten, vergunningen en diensten verhoogd om een hogere kostendekkendheid te bereiken door de gebruiker van de dienst meer van de werkelijke kosten te laten betalen (Programmabegroting, p. 39 en 189; Kadernota, p. 12). Ook onderzoekt de gemeente de mogelijkheden om gemeentelijk vastgoed te verkopen als aanvullende inkomstenbron (Programmabegroting, p. 39; Kadernota, p. 12).

Daarnaast maakt de gemeente Woerden gebruik van reserves om verschillende zaken te bekostigen zoals onvoorziene risico's van bijvoorbeeld grondexploitatie (Programmabegroting, p.177) of het beheersen van de gemeentelijke schuldquote (Programmabegroting, p. 95). Tegelijkertijd heeft de gemeente ook de verschillende 'beklemmingen' binnen de algemene reserve ingetrokken. Deze beklemmingen waren bedoeld om vanuit het algemene reserve geld te reserveren voor volkshuisvesting en investeringen in het sociaal domein. Nu zijn deze beklemmingen ingetrokken om meer beleidsvrijheid te krijgen om middelen uit het algemene reserve flexibel in te kunnen zetten (Programmabegroting, p. 95).

Een concreet voorbeeld hiervan is het instellen van een transformatiefonds van 1,5 miljoen euro voor noodzakelijke investeringen in het sociaal domein. Dit fonds is nadrukkelijk bedoeld voor incidentele uitgaven en niet voor het dekken van structurele exploitatietekorten (Integrale beantwoording vragen begroting, p. 26). Woerden hanteert het uitgangspunt dat het aangaan van leningen en aanspreken van reserves uitsluitend gerechtvaardigd is wanneer daar investeringen tegenover staan, zodat de inzet van reserves niet directe leidt tot structurele financiële risico's (Financiële verordening Woerden, p. 7; Programmabegroting, p. 94-95; Integrale beantwoording vragen begroting, p. 8). Daarmee kiest Woerden ervoor om haar relatief sterke financiële positie en de sociaaleconomische draagkracht van haar inwoners in te zetten voor verantwoorde lastenverhoging en gebruik van reserves, zonder structurele risico's voor toekomstige begrotingsjaren te nemen.

Gemeente Kerkrade

De gemeente Kerkrade treft inkomstenverhogende maatregelen maar lijkt hier terughoudend in vanwege zorgen over de lastenverhoging voor haar inwoners. Eerder koos de gemeente Kerkrade voor een beperkte verhoging van de onroerendezaakbelasting van 3,5 procent. Dit was bedoeld als een correctie op basis van inflatie. (Programmabegroting, p. 7; Integrale beantwoording vragen begroting, p. 20-21). Aanvankelijk werd slechts een beperkte verhoging van 3,5 procent overwogen als inflatiecorrectie. Toen later alsnog werd besloten om de Ozb (onroerendgoedbelasting) met in totaal 10 procent te verhogen, leidde dit tot stevige politieke onenigheid binnen de raad. De maatregel veroorzaakte zelfs een coalitiebreuk: de VVD-fractie stapte uit de coalitie vanwege bezwaren tegen de lastenverzwaring voor burgers (Scheeren, 2024). Volgens de gemeente is ze genoodzaakt deze maatregel te treffen vanwege de stijgende kosten en het wegvallen van financiering vanuit het Rijk (Begroting 2025, p. 84). Het verhogen van de Ozb zal volgens de gemeente wel inhouden dat de “sterkere schouders de zware lasten dragen” (Integrale beantwoording vragen begroting 2025, p. 9). Dit komt door de ruime kwijtscheldingsregeling voor lage inkomens en het feit dat de heffing voornamelijk wordt betaald door huiseigenaren (Begroting 2025, 84).

De gemeente Kerkrade maakt daarnaast ook aanspraak op financiële reserves. Zo is er in 2024 een bedrag van €3 miljoen toegevoegd aan de reserve ‘reeds bestemde nog uit te geven middelen’. Net als in Woerden wordt €1,5 miljoen gereserveerd als buffer voor het sociaal domein, vooral omdat dit een zogenaamde openeinderegeling betreft (Begroting 2025, p. 171). Een openeinderegeling is het niet toekennen van een budgettair plafond voor een kostenpost. Het sociaal domein is een openeinderegeling vanwege de wettelijke verplichting om sociale diensten te verlenen en de stijging van de kosten en de vraag van sociale dienstverlening (Begroting 2025, p. 91). Deze reserves worden gebruikt om een eventuele overschrijding van de verwachte kosten financieel te dekken.

Daarnaast worden reserves ingezet voor het dekken van exploitatiekosten van onder andere de Gemeenschappelijke Regeling (GR) WOZL. Dit is een gemeenschappelijke regeling die gesubsidieerd wordt door de aangesloten gemeenten en verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) (Begroting GR WOZL, p. 15-16). Hoewel de reserves bijdragen aan de liquiditeitspositie van de gemeente omdat ze tekorten in de begroting kunnen dichtten, wordt gewaarschuwd dat deze strategie niet duurzaam is en het toekomstig schuldniveau kan verhogen (Interview VNG, p. 27; Kadernota 2025-2028). Zo maakt een raadslid uit Woerden zich zorgen over de lange termijn effectiviteit van deze plannen:

*"De gemeentelijke reserves worden sterk aangesproken om de begroting sluitend te houden tot en met 2025. Wat is het lange termijnplan om deze reserves **weer** op peil te brengen, en hoe voorkomt de gemeente dat toekomstige generaties met een te grote schuldenlast worden geconfronteerd?" (Integrale beantwoording vragen begroting, p. 20)*

Met opmerkingen [NZ16]: Mooi gebruik van een quote hier. Zou zeker ook niet misstaan in de overige onderdelen.

De vergelijking laat zien dat Woerden actief inzet op het verhogen van meerdere lokale heffingen en het strategisch gebruiken van reserves, mede dankzij haar sterkere sociaaleconomische draagkracht. Kerkrade daarentegen is terughoudender in lastenverhoging en maakt vooral gebruik van reserves om begrotingstekorten op te vangen. De verhoging van de OZB in Kerkrade wordt vooral gepresenteerd als onvermijdelijk, en leidde zelfs tot politieke frictie, wat het beperkte beleids- en maatschappelijk draagvlak voor deze strategie onderstreept.

Directe vermindering van uitgaven

Gemeente Woerden

De gemeente Woerden maakt keuzes die de uitgaven van de gemeente terugdringen. Deze keuzes zijn vooral gericht op het beperken van kosten op minder maatschappelijk gevoelige posten. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de bezuiniging op communicatie en evenementen. Zo wordt er bespaard op evenementen voor ondernemers in de binnenstad, wat leidt tot een jaarlijkse besparing van € 33.000, en wordt de informatiepagina in de lokale krant gehalveerd, goed voor een structurele besparing van € 14.000 (Programmabegroting, p. 186). Ook op het gebied van veiligheid worden ambities teruggeschoefd: door minder middelen toe te kennen aan handhaving en ondermijningsbestrijding wordt € 20.000 bespaard.

Naast deze relatief kleinschalige maatregelen, neemt Woerden ook grotere structurele stappen. Een voorbeeld daarvan is het beëindigen van het uitbestedingscontract voor laadinfrastructuur voor elektrische voertuigen, wat jaarlijks € 100.000 aan besparingen oplevert (Programmabegroting, p. 186). Verder zet Woerden in op het beheersen van investeringsgroei. De gemeente voert maatregelen die zich richten op het beperken van nieuwe uitgaven en het heroverwegen van bestaande plannen. Zo wordt het investeringsbudget voor klimaatmaatregelen en energietransitie met € 300.000 teruggebracht en wordt de bouw van de Rembrandtbrug uitgesteld vanwege de oplopende schuldpositie (Programmabegroting, p. 40-

41; Kadernota, p. 5-6). In lijn met deze strategie is een investeringsplafond ingesteld van 130 procent van de inkomsten om financiële houdbaarheid op lange termijn te waarborgen (Notitie Investerings in Balans, p. 2). Deze maatregelen passen binnen een bredere uitgavenstrategie waarbij kosten worden verlaagd en niet-wettelijke activiteiten worden uitgesteld of beëindigd.

Ook binnen de personeelsstructuur wordt gezocht naar kostenbeheersing. De groei van het personeelsbestand wordt geremd door terughoudendheid bij het invullen van vacatures en een focus op taakverschuiving in plaats van uitbreiding. Daarnaast wordt er met het project 'grip op inhuur' beperkingen gesteld aan het percentage ingehuurd personeel. Hierbij worden de uitgaven kritisch bekeken en wordt gekeken – waar mogelijk - of ingehuurde werknemers een vast contract kunnen krijgen (Programmabegroting, p. 118). Dit voorkomt extra lasten op de lange termijn en draagt bij aan een efficiëntere inzet van personeel.

Gemeente Kerkrade

Hoewel de begroting van Kerkrade voor 2025 nog sluitend is, wordt in meerdere documenten gewaarschuwd voor aanzienlijke financiële tekorten vanaf 2026. De gemeente geeft expliciet aan dat "donkere wolken aan de horizon" zichtbaar zijn (Begroting 2025, p. 6-7), en dat voorbereiding nodig is op scherpe keuzes wanneer de Rijksbijdragen structureel lager blijven. Een belangrijke eerste stap hierin vormt het zogenaamde studiejaar (2024–2025), waarin ambtelijk en bestuurlijk wordt geïnventariseerd welke ingrijpende beleidskeuzes mogelijk zijn om toekomstige tekorten op te vangen. Hierbij worden nog geen definitieve besluiten genomen, maar wel scenario's voorbereid waarin mogelijk diep gesneden moet worden in het takenpakket van de gemeente. Er wordt hierbij expliciet onderscheid gemaakt tussen wettelijke, wettelijk-maar-beïnvloedbare en niet-wettelijke taken (Transcript Financiële Commissie, p. 5).

Het doel van het studiejaar is om in kaart te brengen welke bezuinigings- maatregelen mogelijk zijn en welke impact deze keuzes hebben voor de taakuitvoering en uitgaven van de gemeente (motie Kerkrade, 2024). De financiële wendbaarheid blijkt daarbij het grootst binnen het sociaal domein, waar door de aard van de openeinderegelingen en de omvang van de uitgaven, het meeste beleidsmatige schuifruimte lijkt te bestaan (Transcript Financiële commissie, p.5). De exacte invulling van deze bezuinigingen is echter uitgesteld tot na het studiejaar, mede vanwege de maatschappelijk-politieke gevoeligheid van keuzes die direct raken aan zorgtaken. Wel wordt duidelijk gemaakt dat de raad en inwoners hierbij zoveel mogelijk betrokken zullen worden (Begroting 2025, p. 8; Transcript financiële commissie, p 6).

Met opmerkingen [NZ17]: Zie eerdere opmerking over deelconclusie.

In de begroting worden al structurele bezuinigingen voorzien. Zo wordt er vanaf 2027 gerekend met een structurele besparing van € 2,9 miljoen, die deels wordt gerealiseerd door lagere bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen, waaronder afvalverwerking, jeugdzorg en sociale werkvoorziening (Begroting 2025, p. 21). Specifiek wordt genoemd dat de gemeente € 400.000 wil besparen op de sociale werkvoorzieningsdienst GR-WOZL in 2026, oplopend tot € 800.000 structureel vanaf 2027 (Integrale beantwoording vragen begroting, p. 2). Ook is de wens uitgesproken om € 1 tot 2 miljoen te bezuinigen op de bijdrage aan de Omgevingsdienst Zuid-Limburg (ODZL). Dit blijkt echter juridisch onmogelijk vanwege robuustheidseisen vanuit het Rijk, die voorschrijven dat de begroting van ODZL boven een minimumniveau moet blijven om wettelijke taken te kunnen blijven uitvoeren (Begeleidend schrijven ODZL, p. 1–2; Bezuinigingsscenario's begroting 2026, p. 2–3).

Daarom zet de gemeente Kerkrade in op het aanspraak maken op een incidentele uitkering van de ODZL in 2026. Deze zou tot stand kunnen komen bij meevallers in de begroting van de dienst, waarbij dan een bedrag van € 1,7 tot € 3 miljoen tijdelijk kan worden terugbetaald aan deelnemende gemeenten (Begeleidend schrijven ODZL, p. 1–2). Desondanks erkent de gemeente dat deze strategie onzeker is, en dat het niet realiseren van de bezuiniging grote gevolgen heeft voor het begrotingsevenwicht:

“Indien de geprojecteerde besparing op de bijdragen aan de GR-en (gemeenschappelijke regelingen) niet wordt gerealiseerd, wordt de opgave om de begroting voor 2026 en verder structureel sluitend te krijgen groter.” (Integrale beantwoording vragen begroting, p. 2)

Uit deze keuzes blijkt dat Woerden bij financiële krapte vooral bezuinigt op posten met weinig directe maatschappelijke impact, zoals interne communicatie en evenementen, en inzet op beheersing van investeringen en inhuur. Kerkrade daarentegen anticipeert op toekomstige tekorten met een structureel bezuinigingsprogramma, waarvan de invulling wordt voorbereid in een uitgebreid studiejaar. Deze aanpak laat zien dat Woerden direct uitvoerbare maatregelen toepast, terwijl Kerkrade minder beleidsopties lijkt te hebben en zich genoodzaakt ziet om via een zorgvuldig proces tot mogelijk ingrijpende keuzes te komen.

Taak- en organisatieverbetering

Gemeente Woerden

Binnen het sociaal domein kiest Woerden ervoor om op strategische wijze taakstellingen door te voeren. De gemeenteraad heeft het college opdracht gegeven om op de uitvoering van zorgtaken structureel jaarlijks 2 miljoen euro te besparen. Daarbij wordt ingezet op een herontwerp van de ondersteuningsstructuur met meer nadruk op groepsgerichte aanpak en minder op duur maatwerk (Programmabegroting, p. 6-9). Door middel van structurele verbetering van processen en samenwerking hoopt de gemeente flink te bezuinigen op Wmo en jeugdzorg (Uitvoeringsplan Maatschappelijke agenda 2023-2027, p. 12). Hierbij is het van belang dat de kwaliteit en capaciteit van dienstverlening wordt behouden. De gemeente verwacht wel dat de kans op het niet behalen van de beoogde bezuinigingen aanzienlijk is vanwege de hoge kosten voor sociale dienstverlening (Programmabegroting, p. 186).

Daarnaast zet Woerden in op verdere versterking van de ambtelijke organisatie. In 2024 zijn zes projecten gestart die gericht zijn op het efficiënter maken van interne processen, onder meer op het gebied van digitale vergunningverlening en klantgericht werken (Najaarsrapportage 2024, p. 4-5). In de programmabegroting staat: "De betrokkenheid van medewerkers speelt een belangrijke rol in de organisatieontwikkeling" (Programmabegroting, p. 38-39). Deze werkwijze is erop gericht om een lerende organisatie te creëren waarin ambtenaren actief bijdragen aan innovatieve oplossingen en continue taak- organisatieverbetering.

Daarnaast heeft de gemeente Woerden sinds 2024 een programma genaamd Verbijzonderde Interne Controle (VIC). Dit is een langdurig traject waarbij er toezicht wordt gehouden op de rechtmatigheid en doelmatigheid van financiële handelingen binnen de organisatie. Dit heeft als doel om de rechtmatigheid en efficiëntie van financiële besluiten binnen de organisatie "continu" te bevorderen (Verbijzonderde Interne Controle plan 2024, p. ; Programmabegroting, p. 116).

Gemeente Kerkrade

Kerkrade zet ook in op de verbetering van taken en de organisatie. Allereerst werkt de gemeente aan een nieuwe dienstverleningsvisie waarin medewerkers actief worden betrokken bij het identificeren van knelpunten en verbeterpunten in de organisatie. Met als doel om

dienstverlening efficiënter te maken en beter aan te laten sluiten bij de behoeften van inwoners en stakeholders (Begroting 2025, p. 111).

Daarnaast heeft de gemeente, zoals eerder benoemd, in 2024 het grootschalige project het studiejaar gestart met als doel de weerbaarheid van de ambtelijke organisatie te vergroten en de gemeente toekomstbestendiger te maken. In de begroting is al een structurele besparing van €2,9 miljoen opgenomen vanaf 2027, verdeeld over gemeentebrede budgetten:

“Dit project onderzoekt de mogelijke wendbaarheid van de gemeente Kerkrade. Hoewel concrete besparingsmogelijkheden pas in de vervolgfase in beeld gebracht zullen worden, wordt, zonder hierin al keuzes te maken, begrotingstechnisch al wel gerekend met voorlopige besparingen.” (Begroting 2025, p. 20-21).

Deze besparing zal deels moeten voortkomen uit reorganisatie, herverdeling van taken en het beperken van ambtelijke groei. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen besparingen die kunnen worden gemaakt door taken efficiënter uit te voeren en uitgaven die kunnen worden verminderd (Studiejaar financiële commissie, p 4-5). In dit traject worden actief medewerkers, inwoners en raadsleden betrokken om zo transparant mogelijk te zijn over de mogelijk ingrijpende keuzes die gemaakt moeten worden.

Beide gemeenten zetten in op taak- en organisatieverbetering als langetermijnstrategie om hun dienstverlening efficiënter en toekomstbestendiger te maken. Opvallend is dat Woerden dit meer doet via concrete projecten gericht op interne optimalisatie, terwijl Kerkrade via het studiejaar en een nieuwe dienstverleningsvisie toewerkt naar bredere heroverwegingen van het takenpakket. Daarmee lijken sociaaleconomische verschillen niet doorslaggevend voor het al dan niet inzetten op organisatieverbetering, maar wel voor de aard en doelen van deze verbetertrajecten.

Met opmerkingen [NZ18]: Dit onderdeel kan nog wel wat langer.

Met opmerkingen [NZ19]: Zie eerdere opmerking over deelconclusie

Verklaring van analyse

	Gemeente Woerden	Gemeente Kerkrade
Sociaaleconomische samenstelling	Sterk	Zwak
Het gebruik of verhoging van inkomsten	- Extra verhoging heffingen (rioolheffing en parkeertarieven) - Gebruik reserves voor taakverbetering - Gebruik van reserves en leningen voor investeringen (transformatiefonds sociaal domein)	- Extra verhoging Ozb (10%) met politieke weerstand - Inzet reserves ter dekking exploitatie en dekking opneinderegelingen
Directe vermindering van uitgaven	- Bezuinigingen op posten interne organisatie - Uitstellen van investering in infrastructuurproject - Beperking inhuur personeel - Kritische beoordeling vacatures	- Besparingen op gemeenschappelijke regelingen (GR WOZL en ODZL) - Verwachte ingrijpende bezuinigingen in de toekomst
Taak- en organisatieverbetering	- Concrete interne hervormingen o.a. via VIC project - Inspraak personeel bij verbeteringen - Taakverbetering door o.a. groepsgerichte aanpak sociaal domein	- Studiejaar gericht op wendbaarheid en structurele besparingen - Nieuwe dienstverleningsvisie met medewerkersparticipatie

Met opmerkingen [NZ20]: In dit onderdeel:

- 1) Covariational tabel invullen, nu met de waarden van de onderzochte variabelen
- 2) Interpretieren wat het betekent.
- 3) Verwachtingen beantwoorden.
- 4) Terugkoppelen naar literatuur, met verwijzingen.

Tabel 3: *Samenvattende analysetabel*

De vergelijkende analyse van Woerden en Kerkrade toont aan dat sociaaleconomische samenstelling een aantoonbaar belangrijke rol kan spelen in de beleidskeuzes die gemeenten maken bij dreigende financiële tekorten.

Het gebruik over verhoging van inkomsten

Verwacht werd dat alleen sociaaleconomisch sterkere gemeenten zouden kiezen voor het gebruik of verhogen van inkomsten. Dit komt door de verschillen in sociaaleconomische kwetsbaarheid van inwoners en economische draagkracht van de gemeente. In de praktijk blijkt dat beide gemeenten gebruikmaken van deze strategie, maar dat de manier waarop en de beleidsruimte waarbinnen dit gebeurt sterk verschilt.

Woerden verhoogt lastenverzwarende heffingen zoals de rioolheffing en parkeertarieven, en benut reserves doelbewust voor incidentele kosten voor het hervormen van sociale dienstverlening (Integrale beantwoording vragen begroting, p. 26. En voegt incidentele baten toe aan reserves om financieel weerbaar te zijn op lange termijn (Integrale beantwoording vragen begroting, p. 8-9) . Kerkrade daarentegen ervaart politiek-maatschappelijke weerstand tegen lastenverzwaringen gebruikt reserves voor het dekken van exploitatietekorten. Levine et al. (1981, p. 621) stellen dat het structurele gebruik van reserves voor exploitatiekosten financiële risico's met zich mee kan brengen op de lange termijn Daarnaast wijst ook de medewerker van de VNG op de risico's van het structureel gebruik maken van reserves:

“Er zijn ook gemeenten die het wel zouden kunnen doen... maar die er bewust voor kiezen om dat niet te doen (...) je verslechtert gewoon je financiële positie op de lange termijn.” (Interview VNG, p. 27).

Daarmee sluit de praktijk deels aan op de verwachting, maar maakt ook zichtbaar dat de sociaaleconomisch kwetsbare gemeente genoodzaakt is tot het gebruik of verhogen van inkomsten. Alleen staan ze bij het maken van deze keuzes onder grotere politieke en maatschappelijke druk.

Het reduceren van uitgaven

De verwachting vanuit de theorie was dat met name sociaaleconomisch zwakkere gemeenten zouden inzetten op directe uitgavenreductie, vanwege hun beperkte mogelijkheden om inkomsten te verhogen. In werkelijkheid blijkt dat beide gemeenten overgaan op het reduceren van uitgaven.

Woerden kiest ervoor om uitgaven te reduceren op posten met relatief weinig maatschappelijke impact, zoals op interne communicatie, evenementen en externe inhuur, en beperkt daarnaast de groei van het ambtelijk apparaat (Programmabegroting, p. 118 en 186). Kerkrade daarentegen zet met het studiejaar een verkenningstraject in om tot structurele uitgavenvermindering te komen. In aanloop daarnaartoe worden bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen al verlaagd en wordt een aanvullende bezuinigingsopgave van 2,9 miljoen euro vanaf 2027 in de begroting meegenomen (Begroting 2025, p. 21; Transcript Financiële Commissie, p. 5). Kerkrade zoekt vooral naar mogelijkheden om binnen wettelijke en beïnvloedbare taken te besparen, waarbij beleidskeuzes deels vooruit worden geschoven. Woerden kiest ervoor om te bezuinigen op posten met minder directe maatschappelijke impact. Uit het interview blijkt dat deze beleidskeuzes vaak worden gemaakt bij financiële druk:

“Iedereen probeert eerst maatregelen te nemen waar niemand last van heeft, uitstel van investeringen, verlengen van afschrijvingstermijnen, beheer en onderhoud uitstellen.”
(Interview VNG, p. 28).

De sociaaleconomische samenstelling van de gemeenten lijken geen invloed gehad te hebben op de keuze voor uitgavenreductie. De beleidskeuzes die de gemeenten hebben gemaakt sluiten daarmee in de praktijk niet aan op de verwachtingen.

Taak- en organisatieverbetering

Voor taak- en organisatieverbetering werd verwacht dat sociaaleconomische kenmerken minder bepalend zouden zijn en dat organisatorische factoren, zoals leiderschap en interne cultuur, een grotere rol spelen (Overmans, 2019; Santos en Garcia, 2006). Deze verwachting wordt bevestigd in de praktijk. Woerden kiest voor concrete interne verbetertrajecten zoals het VIC-project en een lerende organisatiecultuur, terwijl Kerkrade kiest voor een strategische benadering via het studiejaar en een nieuwe dienstverleningsvisie voor de organisatie. Zoals ook uit het interview blijkt, kan financiële druk dus ook juist een prikkel zijn voor reflectie en organisatievernieuwing:

“Sommigen krijgen hier zelfs wel energie van. Dan hoor je ze zeggen: het is best wel eens goed. Even goed naar alles kijken, alles even opschudden.” (Interview VNG, p. 31).

Beide gemeenten kiezen ervoor om - via langdurige projecten - taken en de interne organisatie efficiënter in te richten. Er zijn geen indicaties gevonden dat de sociaaleconomische kenmerken binnen een gemeente invloed hebben gehad op het initiëren van deze keuzes. Daarmee lijkt het te kloppen dat deze beleidsoptie niet afhankelijk is van sociaaleconomische kenmerken.

Conclusie en discussie

Deze scriptie onderzoekt de volgende vraag:

“Hoe beïnvloedt de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente de beleidskeuzes die zij maken ter voorbereiding op het ravijnjaar 2026?”

Aan de hand van een vergelijkende casestudy van de gemeenten Kerkrade (sociaaleconomisch zwakker) en Woerden (sociaaleconomisch sterker), is onderzocht in hoeverre deze factor doorwerkt in de beleidskeuzes die beide gemeenten hebben gemaakt ter voorbereiding op de financiële terugval in 2026. Voor het opstellen van de verwachtingen in dit onderzoek is gebruikgemaakt van theoretische inzichten uit de literatuur over beleidsreacties van publieke organisaties op financiële druk. Op basis van het werk van Cameron et al (1991), Krueathap (2013), Overmans (2018, 2019) en Asenova et al. (2015) zijn drie strategieën geformuleerd die gemeenten kunnen hanteren bij begrotingsproblemen: het gebruik of verhogen van inkomsten, het reduceren van uitgaven en taak- en organisatieverbetering. Aan de hand van deze strategieën zijn drie hypothesen opgesteld.

De eerste hypothese stelt dat gemeenten met een sterke sociaaleconomische samenstelling eerder kiezen voor het verhogen van inkomsten dan gemeenten met een zwakkere samenstelling. Uit de analyse blijkt dat beide onderzochte gemeenten – Woerden en Kerkrade – inderdaad gebruikmaken van inkomen verhogende strategieën. Toch zijn de verschillen in beleidsruimte en politieke haalbaarheid duidelijk zichtbaar. Woerden voert lasten verhogende maatregelen door, zoals hogere parkeertarieven en rioolheffing, zonder noemenswaardige politieke weerstand. In Kerkrade daarentegen leidt een verhoging van de Ozb tot stevige politieke frictie en zelfs een coalitiebreuk. Ondanks haar zwakkere sociaaleconomische positie voelt de gemeente zich genooddaakt om inkomsten te verhogen, wat laat zien dat sociaaleconomische beperkingen de beleidskeuze beïnvloeden, maar deze niet volledig blokkeren. Hypothese 1 wordt daarom deels aangenomen: hoewel Kerkrade ondanks beperktere

Met opmerkingen [N221]: Ik mis hieronder nog een korte beschrijving van het research design in 2-3 zinnen.

Met opmerkingen [N222]: Ik zou de onderzoeksvraag hoger plaatsen (Na “lastenverzwaring op te vangen”) en dan een nieuw tussenkopje “maatschappelijke relevantie” voor de alinea hier direct boven.

draagkracht toch tot inkomstenverhoging overgaat, blijkt uit het proces en de reactie dat deze keuze minder vanzelfsprekend en politiek kwetsbaarder is dan in Woerden.

De tweede hypothese stelde dat sociaaleconomisch zwakkere gemeenten eerder geneigd zijn tot directe uitgavenreductie dan sterkere gemeenten, vanwege beperktere beleidsruimte en een hogere afhankelijkheid van uitkeringen vanuit het Rijk. In de praktijk blijkt dat beide gemeenten deze strategie toepassen. Woerden reduceert uitgaven op posten zoals communicatie, evenementen en (ingehuurd) personeel, en stelt investeringen uit. Kerkrade daarentegen bereidt ingrijpendere structurele bezuinigingen voor, vooral via het studiejaar en door bezuinigingen op bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen. Dit suggereert dat directe uitgavenreductie in beide gemeenten een realistische optie is, maar dat Kerkrade een meer structurele heroverweging nodig heeft vanwege de beperkte beleidsalternatieven. Hypothese 2 wordt daarom verworpen omdat het blijkt dat beide gemeenten uitgavenreductie toepassen.

De derde hypothese betrof taak- en organisatieverbetering en stelde dat deze beleidsoptie minder afhankelijk is van sociaaleconomische kenmerken, maar eerder gestuurd wordt door interne factoren zoals leiderschap en organisatiecultuur. De analyse ondersteunt deze verwachting. Beide gemeenten zetten in op organisatieontwikkeling, zij het op verschillende manieren. Woerden richt zich op interne verbetertrajecten, zoals digitalisering, de Verbijzonderde Interne Controle (VIC), en het bevorderen van een lerende organisatie. Kerkrade kiest voor een strategisch breder traject met het studiejaar en de ontwikkeling van een nieuwe dienstverleningsvisie. Ondanks de verschillen in aanpak laten beide gemeenten zien dat taak- en organisatieverbetering een realistische en relevante strategie is, ongeacht hun sociaaleconomisch profiel. Hypothese 3 wordt daarmee bevestigd.

Op basis van de vergelijking tussen de gemeenten Woerden en Kerkrade kan worden geconcludeerd dat de sociaaleconomische samenstelling van een gemeente een aantoonbare invloed heeft op de beleidskeuzes die zij maken onder financiële druk. Gemeenten met een sterkere sociaaleconomische positie, zoals Woerden, beschikken over meer beleidsruimte en maatschappelijk draagvlak om inkomsten te verhogen en strategisch te investeren. In gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische positie, zoals Kerkrade, blijkt het beleidsproces rondom lastenverzwaring juist politiek gevoeliger, waardoor sneller wordt gekozen voor voorzichtige incrementele maatregelen of directe bezuinigingen. Tegelijkertijd wordt zichtbaar dat taak- en organisatieverbetering minder afhankelijk is van sociaaleconomische kenmerken; beide gemeenten zetten actief in op deze strategie, maar doen dit op verschillende manieren afhankelijk van hun interne context en bestuurlijke ambitie. De

analyse bevestigt daarmee dat sociaaleconomische factoren vooral van invloed zijn op de beleidsruimte en het maatschappelijk draagvlak voor specifieke keuzes, terwijl andere strategieën – zoals organisatievernieuwing – juist door interne organisatiekenmerken worden gedreven.

Beperkingen en toekomstig onderzoek

Dit onderzoek kent enkele beperkingen. Allereerst is er sprake van een momentopname in een beleidsproces wat nog dynamisch is. Keuzes over begrotingen binnen de gemeenten kunnen constant veranderen onder invloed van politieke of economische ontwikkelingen. Ten tweede zijn er geen interviews gedaan met raadsleden en beleidsmakers van de betrokken gemeenten. Deze inzichten hadden wellicht kunnen helpen om contextuele factoren en beweegredenen van de gemeenten beter te begrijpen. Daarnaast is het onderzoek in sterke mate gestuurd door documentanalyse. Politieke overwegingen en beleidsintenties van de onderzochte gemeenten zijn niet onderzocht en komen niet altijd even duidelijk naar voren in beleidsdocumenten of transcripten. Hierdoor kan het zijn dat enkele belangrijke contextuele inzichten achterwege zijn gelaten.

Toekomstig onderzoek zou baat hebben bij een uitbreiding van het aantal casussen, om patronen tussen sociaaleconomische kenmerken en beleidsreacties concreter vast te stellen. Ook wordt aanbevolen om interviews met lokale bestuurders, raadsleden en beleidsadviseurs op te nemen om diepgaander inzicht te verkrijgen in de politieke en culturele factoren die beleidskeuzes beïnvloeden. Daarnaast zou een kwantitatieve studie, waarbij bijvoorbeeld alle Nederlandse gemeenten worden geanalyseerd aan de hand van hun beleidskeuzes en sociaaleconomisch profiel wellicht waardevol zijn voor het vaststellen van bredere causale verbanden.

Praktische implicaties

De bevindingen van dit onderzoek bieden inzichten voor beleidsmakers van verschillende bestuurslagen. De analyse maakt duidelijk dat sociaaleconomische kenmerken invloed hebben op de beleidsruimte en het maatschappelijk draagvlak waarbinnen gemeenten opereren. Wanneer het Rijk structurele aanpassingen doorvoert in de financiering van het lokaal bestuur, zoals bij de herziening van het gemeentefonds, wordt onvoldoende rekening gehouden met de uiteenlopende bestuurlijke en sociaaleconomische contexten waarin gemeenten functioneren.

Dit kan leiden tot regionale ongelijkheid. Zo verwacht Kerkrade in de nabije toekomst ingrijpender bezuinigingskeuzes te moeten maken dan Woerden, wat mede voortkomt uit verschillen in de opbouw van uitgaven en de beperkte ruimte om inkomsten te verhogen. Hierdoor komt een grotere beleidslast terecht bij gemeenten die al minder ruimte ervaren om te schuiven in bestaande taken.

De analyse laat zien dat gemeentelijke strategieën tot stand komen door een samenspel van lokale context en bestuurlijke afwegingen. Gemeenten als Woerden en Kerkrade maken elk hun eigen keuzes in de mix van inkomstenverhoging, uitgavenreductie en organisatieverbetering, maar doen dit vanuit uiteenlopende motieven. Beleidsmaatregelen van het Rijk die geen rekening houden met deze lokale verschillen vergroten het risico op ongelijke uitkomsten - zowel bestuurlijk als maatschappelijk - doordat gemeenten met een verschillende sociaaleconomische samenstelling niet over dezelfde beleidsruimte beschikken.

Literatuur

- Asenova, D., Bailey, S., & McCann, C. (2015). Managing Municipal Austerity: Mitigation of Social Risks. *Local Government Studies*, 41(1), 1–19.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2014.919268>
- BDO. (2021). *Onderzoek: De financiële staat van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in 2021* <https://vng.nl/sites/default/files/2023-04/de-financiele-staat-van-sociaal-domein-van-gemeenten-in-2021.pdf>
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies : explanatory approaches in small-n research*. Palgrave Macmillan.
- Cameron, F. M. (1991). *Best practices downsizing*. 5(3), 57–73.
- Cameron, K. (1994). Strategies_for_Successful_Orga. *Human Resource Management*, 33(2), 189–211. <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/hrm.3930330204>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Statusscore per wijk en buurt o.b.v. welvaart, opleidingsniveau en arbeid*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2022/14/statusscore-per-wijk-en-buurt-o-b-v-welvaart-opleidingsniveau-en-arbeid>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Statusscore per wijk en buurt o.b.v. welvaart, opleidingsniveau en arbeid*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2022/14/statusscore-per-wijk-en-buurt-o-b-v-welvaart-opleidingsniveau-en-arbeid>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025). *Inwoners per gemeente*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025a). *Inwoners per gemeente*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2025b). *Hoe interpreteer je de SES-WOA-scores en hoe zijn deze bepaald?* Centraal Bureau Voor de Statistiek. <https://www.cbs.nl/nl-nl/faq/infoservice/hoe-interpreteer-je-de-ses-woa-scores-en-hoe-zijn-deze-bepaald->

- Galobardes, B., Shaw, M., Lawlor, D. A., Lynch, J. W., & Smith, G. D. (2006). Indicators of socioeconomic position (part 1). In *Journal of Epidemiology and Community Health* (Vol. 60, Issue 1, pp. 7–12). <https://doi.org/10.1136/jech.2004.023531>
- Gemeente Kerkrade. (2022, 11 juli). *De gemeenteraad*. <https://www.kerkrade.nl/de-gemeenteraad>
- Gemeente Woerden. (z.d.). *Samenstelling raad*. <https://gemeenteraad.woerden.nl/Raad/over-de-raad/samenstelling-raad>
- Gemeentewet (BBV). (n.d.). *Gemeentewet (BBV): Vol. art. 3*.
- Horodnic, I. A. (2018). Tax morale and institutional theory: a systematic review. In *International Journal of Sociology and Social Policy* (Vol. 38, Issues 9–10, pp. 868–886). Emerald Group Holdings Ltd. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-03-2018-0039>
- Kelman, S. (2006). Downsizing, competition, and organizational change in government: Is necessity the mother of invention? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(4), 875–895. <https://doi.org/10.1002/pam.20212>
- Krueathap, W. (2013). Municipal Responses to Fiscal Austerity: The Thai Case. *International Journal of Public Administration*, 36(7), 453–468. <https://doi.org/10.1080/01900692.2013.772631>
- Levine, C. H., Rubin, I. S., & Wolohojian, G. G. (n.d.). Resource Scarcity and the Reform Model: The Management of Retrenchment in Cincinnati and Oakland. In *Review* (Vol. 41, Issue 6).
- Loef, B., Meulman, I., Herber, G. C. M., Kommer, G. J., Koopmanschap, M. A., Kunst, A. E., Polder, J. J., Wong, A., & Uiters, E. (2021). Socioeconomic differences in healthcare expenditure and utilization in The Netherlands. *BMC Health Services Research*, 21(1). <https://doi.org/10.1186/s12913-021-06694-9>
- Malicka, L., Vancová, J., & Hadačová, D. (2024). Vulnerability and Resilience of Slovak Municipalities in the Era of Austerity. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 17(1), 50–74. <https://doi.org/10.2478/nispa-2024-0003>
- Ministerie van Financiën. | 3.1 artikel 1. Gemeentefonds (2024). <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2024/OWB/B/onderdeel/2110699>

- Overmans, T. (2018). Innovative austerity management: How city managers create slack for innovation in times of fiscal stress. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 30(4), 350–367. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2018-0035>
- Overmans, Tom. (2019). *The austerity paradox : how municipalities (can) innovatively cope with fiscal stress*. Eleven International.
- Santos, M., & Garcia, M. (2006). Organizational change: The role of managers' mental models. *Journal of Change Management*, 6(3), 305–320. <https://doi.org/10.1080/14697010600963084>
- Scheeren, R. (2024). *VVD Kerkrade stapt uit coalitie! - VVD Kirchroa (Kerkrade)*. VVD Kirchroa (Kerkrade). <https://vvdkirchroa.nl/vvd-kerkrade-stapt-uit-coalitie/>
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2025, 17 februari). SCP: Structurele ongelijkheid beïnvloedt welzijn en gezondheid, sociaal vertrouwen en vertrouwen in overheid. Nieuwsbericht <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2025/02/18/18>
- Subires, M. D. L., Muñoz, L. A., Galera, A. N., & Bolívar, M. P. R. (2019). The influence of socio-demographic factors on financial sustainability of public services: A comparative analysis in regional governments and local governments. *Sustainability (Switzerland)*, 11(21). <https://doi.org/10.3390/su11216008>
- VNG. (2025, 18 april). Gemeenten vallen in financieel ravijn | VNG. <https://vng.nl/artikelen/gemeenten-vallen-in-financieel-ravijn>
- Wu, Y. (2009). How municipal property tax responded to state aid cuts: The case of Massachusetts municipalities in the post-2001 fiscal crisis. *Public Budgeting and Finance*, 29(4), 74–89. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00943.x>

Bijlage 1: Gebruikte documenten voor documentanalyse

- Gemeente Woerden. (2024). *Programmabegroting (2025–2028)*. Gemeente Woerden. Programmabegroting-2025-2028-Woerden-D24159190.pdf
- Gemeente Woerden. (2024). *Kadernota (2025)*. Gemeente Woerden. Kadernota-2025-Woerden-D24159191.pdf
- Gemeente Woerden. (2023). *Financiële verordening gemeente Woerden*. Gemeente Woerden. Financiele-Verordening-Woerden-2023-D24159192.pdf
- Gemeente Woerden. (2024). *Integrale beantwoording vragen begroting (2025)*. Gemeente Woerden. Integrale-Beantwoording-Vragen-Begroting-2025-Woerden-D24159193.pdf
- Gemeente Woerden. (2024). *Najaarsrapportage (2024)*. Gemeente Woerden. Najaarsrapportage-2024-Woerden-D24159204.pdf
- Gemeente Woerden. (2023). *Uitvoeringsplan Maatschappelijke Agenda (2023–2027)*. Gemeente Woerden. Uitvoeringsplan-Maatschappelijke-Agenda-2023-2027-Woerden-D24159194.pdf
- Gemeente Woerden. (2024). *Verbijzonderde Interne Controle (VIC) Plan (2024)*. Gemeente Woerden. VIC-Plan-2024-Woerden-D24159195.pdf
- Gemeente Kerkrade. (2024). *Begroting 2025*. Gemeente Kerkrade. Begroting-2025-Kerkrade-D24159196.pdf
- Gemeente Kerkrade. (2024). *Kadernota (2025–2028)*. Gemeente Kerkrade. Kadernota-2025-2028-Kerkrade-D24159197.pdf
- Gemeente Kerkrade. (2024). *Motie Studiejaar (2024–2025)*. Gemeente Kerkrade. Motie-Studiejaar-2024-2025-Kerkrade-D24159198.pdf
- Gemeente Kerkrade. (2024). *Transcript Financiële Commissie – Voorbereiding Ravijnjaar*. Gemeente Kerkrade. Transcript-Financiele-Commissie-Kerkrade-2024-D24159199.pdf
- Gemeente Kerkrade. (2024). *Bezuinigingsscenario's begroting (2026)*. Gemeente Kerkrade. Bezuinigingsscenario-Begroting-2026-Kerkrade-D24159200.pdf

Omgevingsdienst Zuid-Limburg. (2024). *Begeleidend schrijven inzake begroting en terugbetalingsmogelijkheden ODZL (2026)*. ODZL. Begeleidend-Schrijven-ODZL-2026-D24159201.pdf

GR WOZL. (2024). *Begroting 2025 Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorziening Zuid-Limburg*. GR WOZL. Begroting-2025-GR-WOZL-D24159202.pdf

Gemeente Woerden. (2024). *Notitie Investerings in Balans*. Gemeente Woerden. Notitie-Investerings-in-Balans-Woerden-2024-D24159203.pdf

Bijlage 2: Interviewguide

Medewerker Financiën VNG

Algemene vragen

1. De VNG adviseert gemeenten om begrotingstekorten zichtbaar te houden vanaf 2026. Wat is de strategische gedachte hierachter? Verwacht u dat dit het Rijk beïnvloedt?
2. Uw organisatie heeft veel contact met verschillende gemeenten die handelen in een eigen unieke context. In hoeverre denkt u dat het ravijnjaar ongelijke implicaties heeft voor verschillende gemeenten?

Gebruik en verhoging van inkomsten

3. In hoeverre ziet u dat sociaaleconomisch zwakkere gemeenten minder beleidsruimte hebben om in te spelen op financiële tekorten (bijv. door heffingen of belastingen te verhogen)?
4. Veel gemeenten gebruiken reserves om begrotingstekorten op te vangen. Ziet u dit als een tijdelijke overbrugging of een structureel risico voor de financiële weerbaarheid van een gemeente?
5. In hoeverre denkt u dat er verschillen bestaan in het gebruik van reserves tussen gemeenten met verschillende sociaaleconomische profielen?
6. Uit mijn onderzoek blijkt dat er meer weerstand bestaat tegen lasten verhogende maatregelen binnen gemeenten met een lage sociaaleconomische positie. In hoeverre

denkt u dat er verschil bestaat in de beleidsruimte die gemeenten met verschillende sociaaleconomische factoren ervaren met betrekking tot het ravijnjaar?

Reduceren van uitgaven

7. Welke uitgavenposten worden in uw optiek door gemeenten doorgaans als eerste overwogen bij het opstellen van bezuinigingsmaatregelen? Waarom?
8. De commissie Van Ark stelt dat het financiële terugval vooral pijnlijk uitwerkt voor de financiering van het sociaal domein. Denkt u dat het ravijnjaar direct invloed kan gaan hebben op de kwaliteit en capaciteit van sociale dienstverlening?
9. Ziet u onverwachte verschillen in bezuinigingsstrategieën tussen sociaaleconomisch sterkere en zwakkere gemeenten?
10. In hoeverre denkt u dat gemeenten met een zwakkere sociaaleconomische positie voorzichtiger met bezuinigingen op het sociaal domein, zoals Wmo of jeugdzorg?

Taak- en organisatieverbetering

11. Gemeenten kunnen ook bezuinigen door het innoveren van de organisatie of het versoberen van dienstverlening. In hoeverre denkt u dat organisatorische factoren zoals bestuurlijke capaciteit of kwaliteit daarin een rol spelen?
12. Denkt u dat sociaaleconomische factoren hierbij een rol spelen?

13. In hoeverre denkt u dat bezuinigende maatregelen verdere innovatie binnen gemeenten in de weg zit?

Bijlage 3: Toestemmingsformulier interview

“De diepte van het ravijn”: Hoe sociaaleconomische factoren invloed hebben op gemeentelijke besluitvorming in tijden van financiële druk.”

Onderzoeker: Laurens Lobeek

Ethische procedures voor academisch onderzoek uitgevoerd door Nederlandse universiteiten vereisen dat geïnterviewden expliciet instemmen met deelname aan het onderzoeksproject en met hoe de informatie uit hun interview zal worden gebruikt door de onderzoekers. Dit toestemmingsformulier is nodig om ervoor te zorgen dat u het doel van uw betrokkenheid begrijpt en dat u akkoord gaat met de voorwaarden van uw deelname. Wilt u daarom het onderstaande lezen en vervolgens dit formulier ondertekenen om te bevestigen dat u akkoord gaat met het volgende:

- Deelname aan het interview is vrijwillig. U kunt het interview op elk moment stoppen en u kunt u ook op elk moment terugtrekken uit het onderzoek. We verwachten niet dat er risico's zijn verbonden aan uw deelname;
- Met uw toestemming wordt het interview opgenomen en wordt er een transcriptie gemaakt;
- De transcriptie van dit interview zal worden gemaakt met behulp van de software van AmberScript. Amberscript is gebonden aan de wettelijke vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de Europese Unie. AmberScript heeft daarnaast een geheimhoudingsovereenkomst met de

Universiteit Leiden met betrekking tot het gebruik van onderzoekgegevens.

Verdere informatie vindt u hier: <https://www.amberscript.com/nl/privacybeleid/>

- Indien gewenst, kunt u de transcriptie toegestuurd krijgen, zodat u de gelegenheid krijgt om eventuele feitelijke fouten te corrigeren. Stuur u voor ontvangst van de transcriptie s.v.p. een e-mail naar de onderzoeker (zie onder voor contactgegevens);
- De transcriptie van het interview wordt geanalyseerd door Laurens Lobeek;
- Toegang tot de transcriptie van het interview wordt beperkt tot Laurens Lobeek, diens begeleidster Dr. Natascha van der Zwan en een tweede lezer bij de beoordeling van de scriptie.
- Alle samenvattende inhoud en/of directe citaten worden vertrouwelijk gemaakt, om eventuele identificatie van de geïnterviewden in de uiteindelijke reportage en mogelijke publicaties te bemoeilijken;
- Opnames van de interviews en de transcripties worden bewaard op mijn telefoon en laptop. Alleen de ik heb toegang tot deze informatie. Indien u dat wilt, verwijder ik de opname nadat mijn scriptie voltooid is;
- Interviewopnames en -transcripten worden niet met derden gedeeld;
- Bovenstaande procedure kan alleen worden gewijzigd met uw verdere uitdrukkelijke toestemming.

Gelieve de uitspraken waarmee u akkoord gaat aan te vinken:

	Ik ga ermee akkoord dat het interview wordt opgenomen door de onderzoekers en dat een transcriptie van het gesprek wordt gemaakt.
	Ik ga ermee akkoord om rechtstreeks te worden geciteerd in de publicaties van de onderzoeker. Mijn naam zal niet worden gebruikt.

Door dit formulier te ondertekenen ga ik ermee akkoord dat:

1. Ik vrijwillig deelneem aan dit project. Ik begrijp dat ik niet verplicht ben om deel te nemen en dat ik het interview op elk moment kan stopzetten;
2. Indien het interview wordt opgenomen, het getranscribeerde interview of uittreksels daaruit kunnen worden gebruikt zoals hierboven beschreven;
3. Ik het informatieblad gelezen heb;
4. Ik geen vergoeding voor mijn deelname verwacht;
5. Ik een kopie van de transcriptie van mijn interview kan opvragen en ik wijzigingen kan aanbrengen die ik nodig acht om de vertrouwelijkheid van het interview te waarborgen;
6. Ik al mijn vragen heb kunnen stellen. Ik begrijp dat ik vrij ben om met eventuele toekomstige vragen contact op te nemen met de onderzoeker.

Naam deelnemer:

Handtekening deelnemer:

Datum handtekening:

Contactinformatie

Als u nog vragen of opmerkingen heeft over dit onderzoek, neem dan contact op met:

Laurens Lobeek

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

Turfmark 99

2511 DP Den Haag

S2285452@vuw.leidenuniv.nl

Natascha van der Zwan

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

Turfmarkt 99

2511 DP Den Haag

n.a.j.van.der.zwan@fgga.leidenuniv.nl