

Factsheet begrotingen Gelderse gemeenten 2020-2023

10 maart 2020

Begrotingen Gelderse gemeenten 2020 vol onzekerheid

Gedurende 2018 en 2019 is het steeds duidelijker dat de problemen met de oplopende uitgaven voor het sociaal domein, en met name de jeugdzorg, geen incidenten zijn. Bij de begrotingen 2020 is er in tegenstelling tot voorgaande jaren weer meer geld begroot voor jeugdzorg, WMO en participatie. Om dit te kunnen betalen hebben veel gemeenten gekozen om te bezuinigen op haar taken, de OZB te verhogen, maar ook door het gebruik van de richtlijn jeugdzorg.

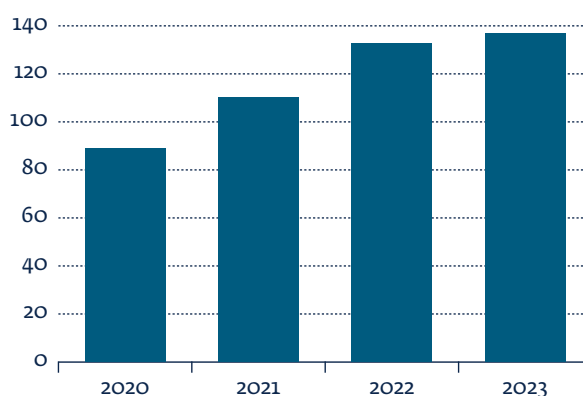
Maatregelen door gemeenten

In de jaarrekeningen 2018 was het voor het eerst zichtbaar dat de financiële situatie van de gemeenten erop achteruit is gegaan door de oplopende uitgaven in het sociaal domein. Er waren toen meer gemeenten die inteerden op hun reserves, dan gemeenten die wel in staat waren om hun uitgaven te dekken uit hun inkomsten.

Uit de inventarisatie uit september 2019 (PS2019-659) bleek ook dat in 2019 deze trend zich voorzet en dat veel gemeenten ook voor 2019 nog veel tekorten verwachten. Bij de begroting 2020 hebben dan ook veel gemeenten gekozen om maatregelen te nemen om de kosten op het sociaal domein te beteugelen, maar ook om op andere beleidsterreinen te bezuinigen en om de inkomsten (OZB) te verhogen.

Deze maatregelen zijn in veel gevallen voornemens, al dan niet uitgewerkt in concrete maatregelen en vastgesteld door de gemeenteraden. Het totaal aan extra maatregelen bij deze begrotingsronde is hiernaast weergegeven.

Extra maatregelen 2020-2023
x € 1 miljoen



Maatregelen kosten tijd

Het heeft vaak tijd nodig voordat ingezette maatregelen ook daadwerkelijk tot besparingen leiden. De ervaring leert dat niet alle voorgestelde ombuigingen of bezuinigingen ook daadwerkelijk het beoogde effect hebben. Het gevolg is dat door alle nieuwe en oude maatregelen uit vorige begrotingen (totaal 220 miljoen) de onzekerheid binnen de begroting toeneemt. De kans bestaat dat het uiteindelijke resultaat over 2020 voor veel gemeenten lager uit zal vallen dan nu begroot. Daar komt nog bij dat ongeveer de helft van de gemeenten gebruik heeft gemaakt de richtlijn jeugdzorg. Deze staat gemeenten toe extra inkomsten op te nemen in 2022 en 2023 ter dekking van de jeugdzorgkosten ter hoogte van de extra bijdragen voor 2020 en 2021. Echter dit geldt is door het kabinet nog niet toegezegd. Hierdoor hebben deze gemeenten ook een onzekerheid in hun begroting zitten en rekenen ze erop dat na landelijke verkiezingen van 2021 een nieuwe regering extra geld tot beschikking zal stellen voor de gemeenten vanwege de jeugdzorgkosten.

Daling gemeentefonds

Ook de daling van het Gemeentefonds is bij deze begroting een uitdaging voor de gemeenten. In mei 2019 werd bekend dat gemeenten vanwege minder uitgaven van het Rijk (door de trap op, trap af-systematiek) minder geld zouden krijgen. Door de problemen in het sociaal domein en deze verlaging van het Gemeentefonds waren de vooruitzichten voor de Gelderse gemeenten deze zomer zeer slecht. Voor een groot aantal gemeenten was het maar de vraag was of er een structureel en reëel sluitende begroting zou komen. Extra uitgaven van de regering, bekend gemaakt in de miljoenennota op Prinsjesdag, zorgden ervoor dat de gemeenten ongeveer een derde van de korting op het Gemeentefonds in mei weer terug kregen bij de septembercirculaire. Daarnaast hebben alle Gelderse gemeenten alles op alles gezet om bij deze begrotingsronde het tij te keren en is ervoor gekozen om in 2020 en verder in te zetten op harde maatregelen om zo de gemeente-financiën op orde te houden. Het gevolg is dat er maar één gemeente is die geen sluitende meerjarenbegroting heeft ingediend (Berkelland), maar deze gemeente is wel bezig de noodzakelijke maatregelen te nemen. Daarom is ervoor gekozen om toch alle gemeenten onder repressief toezicht te laten. Wel kennen veel gemeenten de eerste jaren tekorten voordat alle bezuinigingen effect hebben en weer positieve resultaten verwachten. Hierdoor zullen de reserves van veel Gelderse gemeenten verder dalen.

Herverdeling gemeentefonds extra onzekerheid

Een andere onzekerheid voor de Gelderse gemeenten is dat het onduidelijk is wat er gaat gebeuren met de herverdeling van het Gemeentefonds. De oorspronkelijke planning was om in mei 2020 duidelijkheid te verschaffen over de nieuwe verdeling van het geld over de gemeenten met ingang van 2021. De eerste voorstellen hierover lijken plattelandsgemeenten en kleinere steden onevenredig te benadelen. Daarom is de verwachting dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken nog een jaar wacht met de herverdeling, zodat er tijd is om de herverdeling evenrediger in te steken. Waarschijnlijk is er in september 2020 meer duidelijkheid over de herverdeling. Deze herverdeling wordt dan bij de meicirculaire van 2021 doorgevoerd.

Conclusie

Het is echter niet zo dat alle Gelderse gemeenten in financieel slecht weer verkeren. Een groot aantal gemeenten is in staat geweest de schommelingen van het Gemeentefonds op te vangen zonder ingrijpende bezuinigingen. Dit neemt niet weg dat op het oog vergelijkbare gemeenten wel moeite hebben met hun financiën.

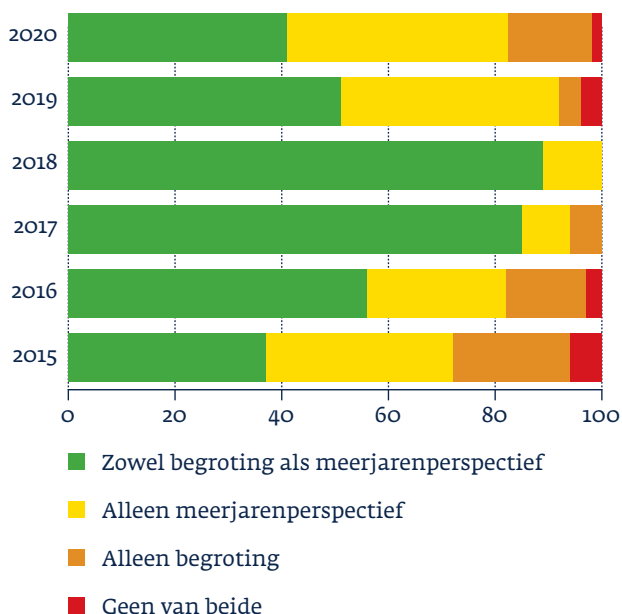
De reden waarom de ene gemeente wel uitdagingen kent en de andere niet verschilt per situatie en hangt van vele factoren af. We zien dat de Gelderse gemeenten adequaat hebben gereageerd op de ontwikkelingen van het Gemeentefonds en de kosten van het sociaal domein. Dit gaat echter gepaard met bezuinigingen, verhoging van de OZB en onzekerheid over de toekomst. Als gevolg van tekorten in sommige jaren is ook de verwachting dat de financiële positie van de gemeenten zal verslechteren tot 2023.

Gedeputeerde Staten is met meerdere gemeenteraden en colleges van B&W het gesprek aangegaan over hun financiële situatie. Zij zal de financiële ontwikkelingen van deze gemeenten volgen, zodat er tijdig bestuurlijk en ambtelijk het gesprek kan worden aangegaan over oplossingen voor betreffende gemeenten.

Ontwikkeling financiële positie van de gemeenten

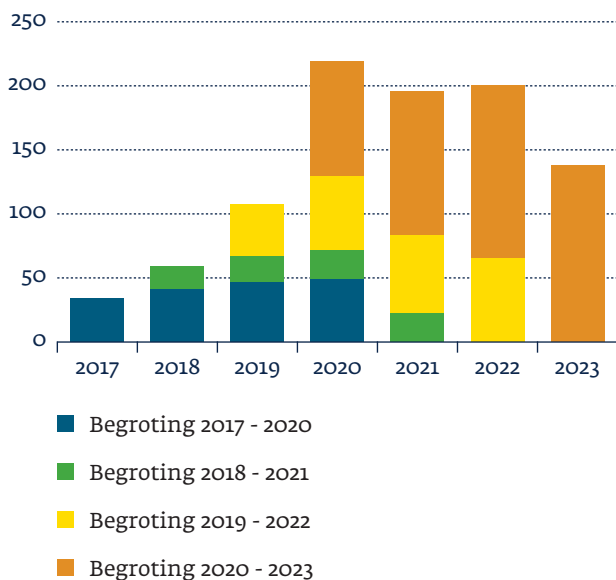
Het hiervoor geschetste beeld komt tot uitdrukking in de grafiek hieronder. De dalende trend van 2019 wordt voortgezet in 2020, waardoor nog meer gemeenten moeite hebben om elk jaar hun begroting sluitend te presenteren.

Zijn de begrotingen sluitend?



Niet alleen het sociaal domein, maar ook de ontwikkelingen in het Gemeentefonds zijn de oorzaak hiervan. Door de inzet van de richtlijn jeugdzorg en bezuinigingen lukt het de gemeenten met problemen in het sociaal domein toch om de in het meerjarenperspectief de begroting rond te krijgen. Gezien de algemene onzekerheid rond realisatie van bezuinigingen en de extra jeugdzorggelden in 2022 en 2023 is het maar de vraag of dit beeld haalbaar is. Mocht de aanvulling op het Gemeentefonds niet gerealiseerd worden na de Tweede Kamer verkiezingen in 2021, dan zal het bovenstaande beeld verder verslechteren.

Maatregelen vanaf begroting 2017 x € 1 miljoen



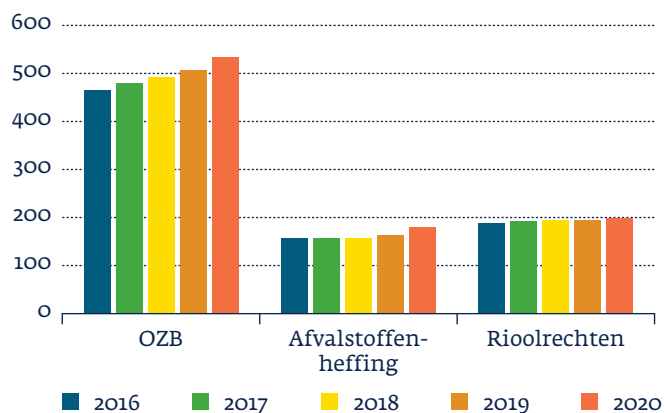
Ombuigingen en belastingverhogingen

Om tot een sluitende begroting te komen hebben veel gemeenten besloten tot allerlei maatregelen op alle gebieden. Voor sommige gemeenten gaat het om kleine bedragen om ervoor te zorgen dat hun financiële situatie gelijk blijft. Voor andere gemeenten gaat het om grote bedragen, grote opgaven en hierbij horende ambities om als gemeente financieel het hoofd boven water te kunnen houden.

Bezuinigingen en ombuigingen hebben tijd nodig om uitgewerkt te worden, geïmplementeerd te worden en uit te voeren. Daarom zit er een stijgende lijn in de maatregelen waartoe is besloten bij de begrotingen in deze ronde. Van € 90 miljoen in 2020 tot € 138 miljoen in 2023. Tel daarbij de bezuinigingen op waarbij in vorige begrotingen al besloten is, wat betekent dat er in Gelderland voor 220 miljoen bespaard moet worden in 2020. Dit is 3,5% van de totale uitgaven.

Ontwikkeling belastingdruk

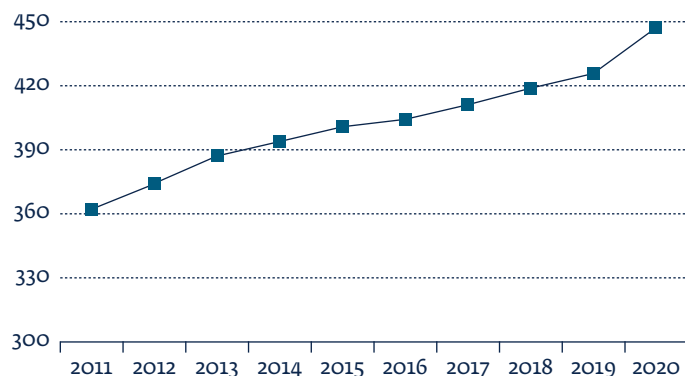
Belastingen en heffingen
(x € 1 mln.)



We kunnen concluderen dat:

- De stijging van de onroerend zaakbelastingen hoger is dan de trend. 29 Gemeenten waren genoodzaakt om de OZB met meer dan de inflatie te verhogen om de begroting (in meerjaren-perspectief) te sluiten.
- Net als vorig jaar de afvalstoffenheffing stijgt. Niet zozeer de afvalscheiding, maar de hogere inzamellasten lijken hiervan de oorzaak.
- De rioolheffing geen noemenswaardige schommelingen laat zien.

Ontwikkeling belastingdruk
in € per inwoner

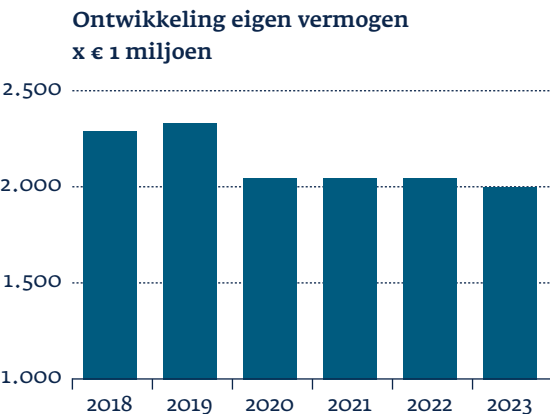


Sinds 2014 is na de crisis de toename van de belastingdruk beperkt en gestaag geweest. In 2020 is er een trendbreuk zichtbaar en stijgt de gemiddelde belastingdruk met ruim 5% ten opzichte van 2019. De afgelopen jaren (2014-2019) was dit gemiddeld 1,6%. De stijging is voornamelijk terug te voeren op de OZB verhogingen.

Ontwikkeling eigen vermogen

De begroting geeft ook inzicht in de geraamde omvang en ontwikkeling van het eigen vermogen. Dit is belangrijk om te kunnen zien wat de effecten van de keuzes in de begroting zijn.

In de grafiek hieronder is te zien hoe de vermogenspositie zich op Gelderse schaal ontwikkelt. Bij de jaarrekening 2018 was al duidelijk dat ondanks alle problemen het eigen vermogen toch is toegenomen. Deze stijging is vooral ontstaan door incidentele meevallers als (tussentijdse) winstnemingen in de grondexploitatie en het vrijvallen van precario-voorzieningen bij sommige gemeenten. In 2020 zien we voor het eerst een definitieve trendbreuk. De verwachte tekorten over 2019 zorgen voor het eerst in jaren voor een daling van het eigen vermogen van de gemeenten. In 2020 stabiliseert de afname door de besparingen en inkomstenverhogingen waartoe de gemeenten besloten hebben. Het totale eigen vermogen zal afnemen van 2,3 miljard (jaarrekening 2018) naar 2 miljard (2023), een afname van 300 miljoen.



Kengetallen

In de afgelopen jaren hebben wij ingezet op meer gemeentelijke aandacht voor de voorgeschreven kengetallen. Dit heeft er in ieder geval toe geleid dat de kengetallen correct worden opgenomen en ook worden toegelicht. Bij veel gemeenten maken de kengetallen, of de ontwikkeling daarvan, nog niet echt een deel uit van de eigen oordeelsvorming over de financiële positie.

Uit de kengetallen blijkt dat de risico's op de grondexploitatie gestaag teruglopen. In 2020 is het voor het eerst dat sinds de invoering van de kengetallen er in het eerste begrotingsjaar (2020) sprake is van een negatieve structurele exploitatieruimte. Dit betekent dat de gemeenten in 2020 niet in staat zullen zijn de structurele kosten uit structurele opbrengsten te dekken. Vanwege de maatregelen is het percentage echter laag (-0,4%), ook overeen komt met de beperkte daling van het eigen vermogen uit de vorige paragraaf. Om dit echter te realiseren zien we ook dat het kengetal van de gemiddelde belastingcapaciteit is gestegen. Dit geeft de toename van de belastingcapaciteit weer.

Gemiddelde kengetallen van de Gelderse gemeenten

Kengetal (Gemiddelde van de Gelderse gemeenten)	2020	2019	2018	2017
Netto schuldquote	63%	63%	64%	65%
Netto schuldquote gecorrigeerd	54%	52%	54%	53%
Solvabiliteitsratio	31%	34%	34%	33%
Grondexploitatie	9%	11%	15%	18%
Structurele exploitatieruimte	-0,04%	0,89%	0,89%	0,60%
Structurele exploitatieruimte meerjarig	0,62%	1,18%	1,18%	1,12%
Belastingcapaciteit	103%	101%	100%	99%

Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen (GR)

De 51 Gelderse gemeenten ramen in hun begroting in 2020 een bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen van in totaal € 1,05 miljard. Dit is meer dan 17% van de totale uitgaven van de gemeenten. De verschillen tussen gemeenten zijn opvallend. Voor sommige gemeenten is dit zelfs 40% van hun totale uitgaven. Maar er zijn ook gemeenten waar dit minder dan 5% is. We zien ook een groei in het aantal GR'en. In 2016 waren er 67 GR'en in Gelderland actief en dit is in 2020 gestegen tot 76 GR'en. Op 43 GR'en houdt de provincie Gelderland toezicht. Op de overige GR'en houdt het Ministerie van Binnenlandse Zaken of een andere provincie toezicht.

Voor 2020 en verder wordt het duidelijk dat de meeste sociale werkvoorzieningen kampen met tekorten als gevolg van dalende Rijksbijdragen en stijgende loonkosten. In bijna alle gevallen is er geen eigen vermogen bij de GR'en om deze tekorten op te vangen. In verband met de zorgplicht van de deelnemende gemeenten staan deze aan de lat om de tekorten aan te vullen.

Gemeenten die deelnemen in GR'en waar tekorten dreigen zullen met deze risico's op tekorten rekening moeten houden in hun weerstandsvermogen. Een paar sociale werkvoorzieningen hebben te maken met ontevreden deelnemers. Er ontstaat discussie over voordeel- en nadeelgemeenten door tekorten of overschotten op het BUIG budget. Gemeenten twifelen over het heft in eigen handen nemen (eigen regie) of schaalvergroting en daarmee een grotere regionale arbeidsmarkt. Ook een aantal veiligheidsregio's kampt met tekorten. Enerzijds door omvangrijke investeringsprogramma's en anderzijds door omvorming van gemeentelijke brandweerkorpsen naar veiligheidsregio's. Daardoor nemen de gemeentelijke bijdragen jaarlijks toe. Bezuinigingen lijken onontkoombaar voor GR'en, ook onder de druk van de financiële positie van veel Gelderse gemeenten.

Vooralsnog is er geen aanleiding die het instellen van preventief toezicht op de gemeenschappelijke regelingen noodzakelijk maken. Daarom heeft Gedeputeerde Staten in oktober 2019 besloten alle 43 GR'en onder het repressief (lichtste vorm van) toezicht te plaatsen.

Meer informatie

Deze factsheet is vooral gericht op totaal-ontwikkelingen in Gelderland.

Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen wij naar <http://geldersefinancien.nl>. Meer informatie over de Gelderse gemeenschappelijke regelingen per gemeente staat op de samenwerkingskaart Gelderse gemeenten.

Provincie Gelderland

Markt 11
6811 CG Arnhem
Postbus 9090
6800 CX Arnhem
026 359 99 99
provincieloket@gelderland.nl
www.gelderland.nl