Begrotingen Gelderse gemeenten 2024 in beeld

April 2024

provincie Gelderland

Toenemende zorgen over de financiële situatie van Gelderse gemeenten

In december 2023 zijn alle 51 Gelderse gemeenten onder het repressief toezicht (de lichtste vorm) geplaatst voor 2024. De vastgestelde begrotingen 2024 en/of de meerjarenramingen 2025-2027 vormden geen aanleiding om preventief (verzwaard) toezicht in te stellen. Dat komt onder andere door de groei van het gemeentefonds (het accres) en het extra geld voor de jeugdzorg in 2024 en 2025. En bij de gemeenten waar dit positief uitpakt, de herverdeling van het gemeentefonds. Op lange termijn is het beeld beduidend negatiever. De oorzaken hiervan zijn onder meer de nieuwe financieringssystematiek per 2027 en de toegenomen inflatie. Hoe dit cijfermatig doorwerkt in de begrotingen 2024 van de Gelderse gemeenten kunt u zien en lezen in deze brochure.

Onzekerheid

De gemeenten zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van het Rijk. De gemeentelijke belastingen vormen slechts een beperkt deel (± 20%) van de inkomsten. Rond de inkomsten van de gemeentebegroting spelen een aantal relevante ontwikkelingen:

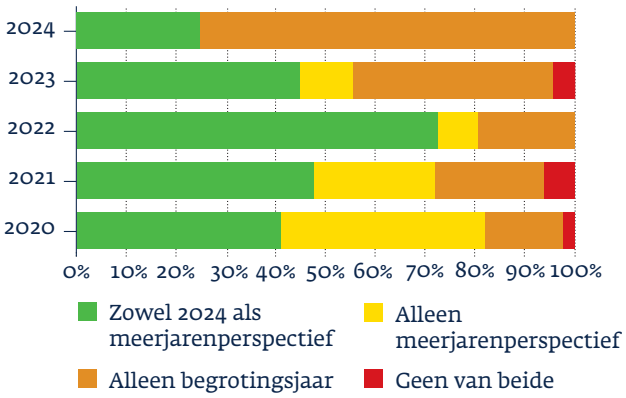
- De financieringssystematiek voor gemeenten verandert. Het doel hiervan is een stabiele(re) financiering en daarmee meer autonomie voor deze medeoverheden. De nieuwe systematiek betekent dat de ontwikkeling van het gemeentefonds (accres) niet meer is gekoppeld aan de Rijksuitgaven. In 2027 gaat deze nieuwe systematiek in. Het accres is dan gesplitst in een volumedeel (compensatie van bevolkingsgroei en reëel accres) en een nominaal deel (compensatie van loon- en prijsontwikkeling).
- Er is al langere tijd discussie over de herziening van het gemeentelijke belastinggebied. Een groter eigen belastinggebied zou worden betrokken bij de uitwerking van de nieuwe financieringssystematiek. Hier is nog geen duidelijkheid over.
- Sinds 2015 worden gemeenten geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds. Deze opschalingskorting is deze regeerperiode bevroren. Dat betekent dat de korting blijft bestaan, maar tot 2026 niet verder oploopt. Vanaf 2026 is de opschalingskorting weer opgenomen in het meerjarig beeld van het gemeentefonds. Gemeenten en provincies pleiten al langer voor de afschaffing van de opschalingskorting. Het kabinet heeft hierover nog geen definitief besluit genomen.
- Ook de afbouw van de rijksvergoedingen voor jeugdzorg met ongeveer € 1 miljard op basis van de vastgestelde Hervormingsagenda jeugd zorgt voor financiële risico's en onzekerheid. Gemeenten maakten afspraken over bezuinigingsmaatregelen met het Rijk. Veel gemeenten moeten die maatregelen nog verder uitwerken.
- Op 1 januari 2023 voerde het Rijk de herverdeling van het gemeentefonds definitief in. Gemeenten gaan in stappen naar die nieuwe verdeling. Dat ligt vast voor 3 jaar maximaal: € 37,50 per inwoner (zowel positief als negatief). In 2024 gaat het kabinet het nieuwe verdeelmodel evalueren. Aan de hand van deze evaluatie besluit het kabinet over het traject voor 2026 en daarna. Dit betekent dat gemeenten waarvoor het verschil nog groter is dan € 37,50 per inwoner, op dit moment niet weten of hun extra voor- of nadeel na 2025 werkelijkheid wordt.

Uitkomsten begrotingen

- Alle 51 Gelderse gemeenten presenteren een structureel en reëel sluitende begroting 2024
- Ongeveer een kwart (13) van de gemeenten heeft ook een structureel en reëel sluitende meerjarenraming 2025-2027

Onder andere de hiervoor genoemde toename van de Rijksuitkeringen in 2023 heeft er voor gezorgd dat alle Gelderse gemeenten er in zijn geslaagd de begroting 2024 structureel sluitend vast te stellen. Wel zijn gemeenten terughoudend met het aangaan van structurele verplichtingen vanwege de financiële onzekerheden. Uit de grafiek blijkt dat het beeld voor de komende jaren minder positief is dan de afgelopen jaren. Naast een sluitende begroting voor het jaar 2024 presenteert 75% van de gemeenten tekorten in het meerjarenperspectief (bij de begroting 2023 was dit nog 41%). Dit geldt voor 38 van de 51 Gelderse gemeenten (in 2023: 21 gemeenten). De uitkomsten van de begrotingen 2024 liggen 40% lager dan nog werd verwacht bij de jaarschijf 2024 bij de begrotingen 2023.

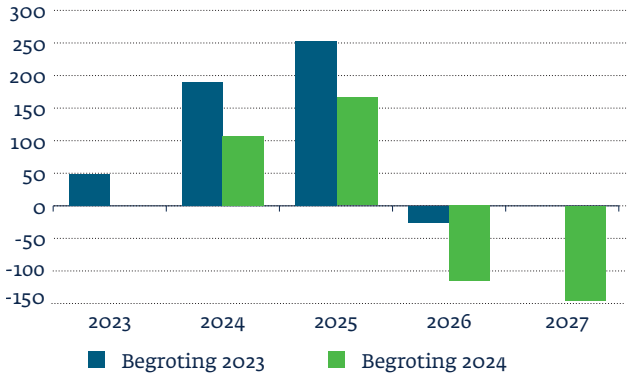
Zijn de begrotingen sluitend?



Verwachte tekorten vanaf 2026

Voor de korte termijn staan gemeenten er financieel nog redelijk goed voor. Door de verdere toename van de rijksuitkeringen loopt het structurele begrotingsoverschot van alle gemeenten in Gelderland gezamenlijk in 2024 en 2025 verder op. Dit beeld wijzigt opvallend na 2025. Voor 2027 verwacht 75% van de Gelderse gemeenten een tekort op de begroting, dit komt vooral door de dan geldende nieuwe financieringssystematiek en de opschalingskorting (zie hiervoor). Het gezamenlijke structurele tekort in Gelderland wordt dan vooralsnog geraamd op ruim € 146 miljoen. In de grafiek is dit verloop in verwachtingen duidelijk zichtbaar: overschotten nemen fors af en de tekorten nemen toe.

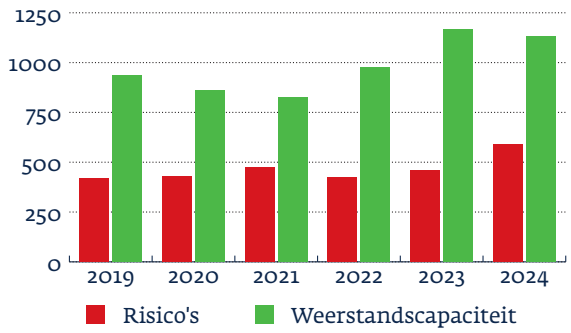
Totaal structurele begrotingssaldi (x € 1 mln.)



Weerstandsvermogen en reserves

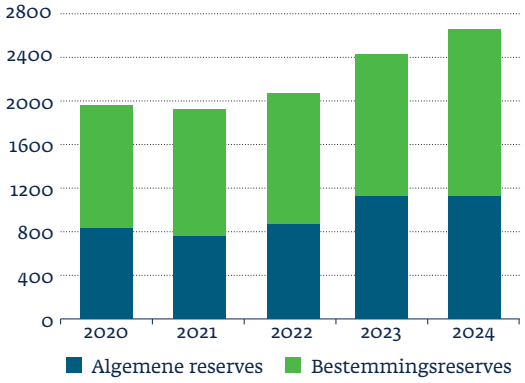
De jaarrekeningen 2022 zijn door het overgrote deel van de Gelderse gemeenten vastgesteld met positieve saldi. In veel gevallen was sprake van miljoenenoverschotten. Dit zorgde ervoor dat de vermogenspositie van gemeenten op de balans per 31 december 2022 een forse impuls kreeg. Dit effect zien we duidelijk terug in deze begroting bij de solvabiliteit en in de ontwikkeling van de reserves. Zie hiervoor de grafiek Ontwikkeling reserves.

Ontwikkeling weerstandsvermogen (x € 1 mln.)



In de paragraaf weerstandsvermogen in de begrotingen 2024 is in veel gevallen sprake van een verbetering van de weerstandsfactor. We bepalen de weerstandsfactor door het totaal van de weerstandscapaciteit (de aanwezige financiële buffers) in verhouding te nemen tot het totaal van de door de gemeenten gekwantificeerde risico's. Waar deze gemiddeld over Gelderland de afgelopen jaren schommelde tussen de 1,7 en 2,0, is in 2023 de gemiddelde factor 2,7. Voor 2024 is de gemiddelde weerstandsfactor gedaald naar 2,0. Dit wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de opgenomen risico's. Uit de grafiek blijkt dat de weerstandscapaciteit voor 2024 ruim € 1,1 miljard is en de risico's bijna € 600 miljoen. Opvallend is dat de hoogte van de gekwantificeerde risico's stijgt. Dit komt onder andere door de loon-, prijs-, en rentestijging van de afgelopen jaren.

Ontwikkeling reserves (x € 1 mln.)



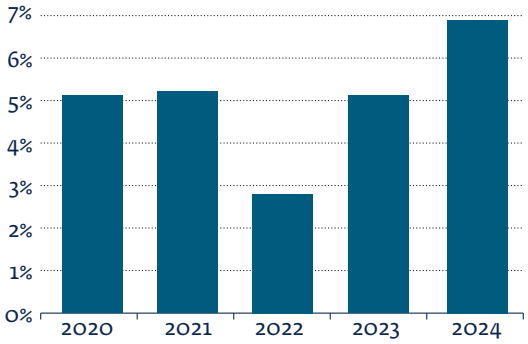
Het effect van de positieve jaarrekeningresultaten 2022 zien we terug in de raming van de reserves in de begroting 2024. Het daadwerkelijk niveau van 2024 weten we pas als gemeenten de jaarrekeningen 2023 hebben vastgesteld. De grafiek toont de ontwikkeling van de reserves van de Gelderse gemeenten. Op basis van tussentijdse rapportages van gemeenten in 2023 verwachten we incidentele meevallers. In hoeverre deze daadwerkelijk zullen leiden tot positieve eindresultaten wordt in de komende maanden duidelijk. In 2024 hebben 15 gemeenten (2023: 13) per saldo meer dotaties aan reserves begroot dan er onttrekkingen zijn geraamd. Dat betekent dat de meeste gemeenten (36) verwachten in te teren op hun reserves. De resultaten van de begroting zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

Gemeentelijke belastingen

Gemeenten halen ongeveer 1/6 deel van hun inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen. Voornamelijk uit de onroerendezaakbelastingen (OZB). De grafiek toont de jaarlijkse meeropbrengsten van de onroerendezaakbelastingen in Gelderland.

De toename met ongeveer 6,9% ten opzichte van 2023 komt door zowel inflatiecorrecties als door de groei van gemeenten door woningbouw. Daarnaast zien we dat sommige gemeenten de belastingen geleidelijk extra verhogen.

Jaarlijkse meeropbrengst OZB



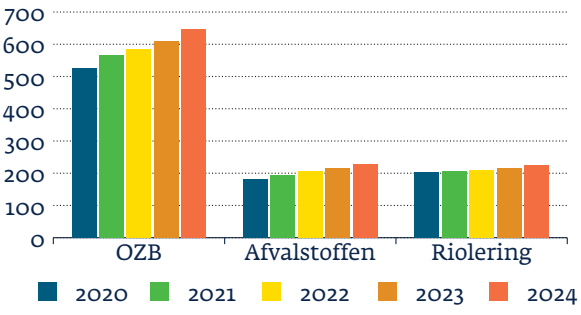
Belastingen en heffingen

Gemeenten hebben 3 belangrijke belastingen en heffingen voor de gemeentelijke woonlasten. In Gelderland is de opbrengst van de afvalstoffenheffing inmiddels iets hoger dan de opbrengst van de rioolheffing. De opbrengst van de rioolheffing is al jaren redelijk constant. De opbrengst van de afvalstoffenheffing is in de afgelopen jaren snel bijgetrokken. In 2024 stijgen de geraamde opbrengsten van beide heffingen met zo'n 6,5%. De totale opbrengst van deze heffingen mag nooit meer zijn dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffingen.

Er is sprake van resterende of onbenutte belasting-capaciteit wanneer de tarieven van de heffingen niet kostendekkend zijn. Dit geeft een indicatie van de mogelijkheden om de inkomsten te verhogen. Deze capaciteit is het deel van de kosten van riolering en afvalinzameling dat niet wordt gedekt door inkomsten uit riool- en afvalstoffenheffingen. Bij ruim het grootste deel van de gemeenten zijn de opbrengsten van de riool- en afvalstoffenheffingen 100% kostendekkend.

Bij de onroerendezaakbelastingen is de resterende capaciteit: de geraamde opbrengsten vergeleken met de minimale opbrengsten die een gemeente nodig heeft voor een aanvraag op basis van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Op basis van de nu geldende normen benutten in 2024 9 Gelderse gemeenten deze resterende capaciteit volledig.

Belastingen en heffingen (x € 1 mln.)

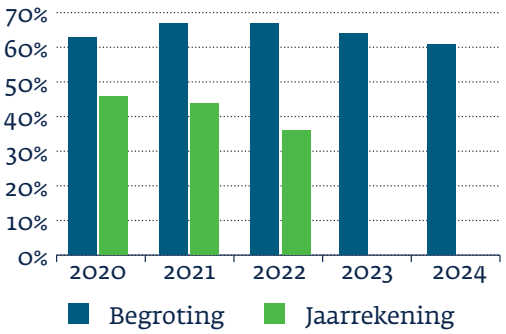


Kengetallen

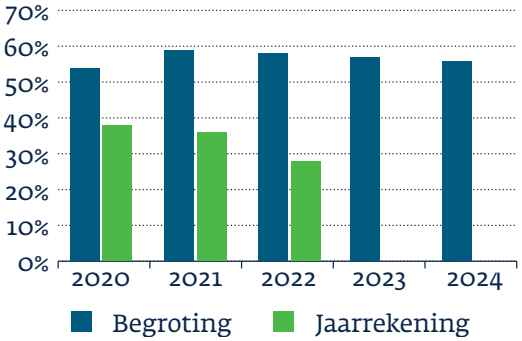
In de begrotingsvoorschriften staat dat gemeenten in hun begroting en jaarrekening verplicht een aantal kengetallen op moeten nemen. Deze kunnen we in onderlinge samenhang meewegen bij ons oordeel over de financiële positie van een gemeente. In onderstaande grafieken wordt de ontwikkeling van de gemiddelde kengetallen van de Gelderse gemeenten weergegeven, van zowel de begroting als de jaarrekening.

De netto schuldquote is de netto schuld als percentage van de jaaromzet. De netto schuld is alle opgenomen geldleningen verminderd met de tijdelijk uitgezette gelden. Op basis van de jaarrekeningcijfers zien we al enige jaren een geleidelijke daling. In de begroting houden gemeenten hun schulden iets hoger aan. Een verklaring hiervoor kan zijn dat voorgenomen investeringen op begrotingsbasis, waarvoor ook opgenomen leningen worden geraamd, vaak niet binnen de gewenste korte termijn kunnen worden gerealiseerd. De ontwikkeling van de gecorrigeerde schuldquote vertoont hetzelfde beeld. De gecorrigeerde schuldquote is de netto schuld min (eventueel) doorgeleende gelden.

Netto Schuldquote

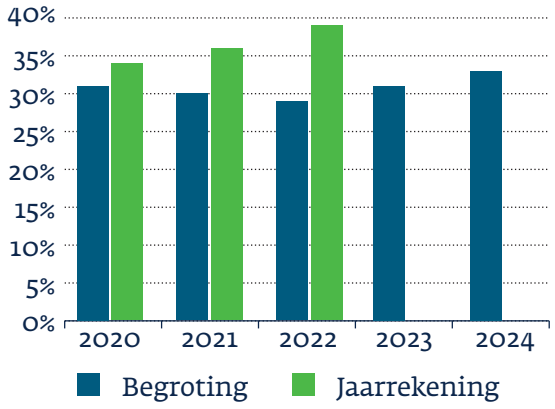


Netto Schuldquote gecorrigeerd



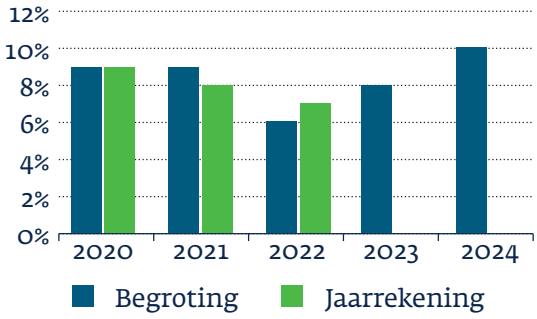
De solvabiliteit wordt berekend door het eigen vermogen (alle reserves) te nemen in een percentage van het balanstotaal. Ook hier zien we dat de percentages in de begroting een stuk lager liggen dan in de jaarrekening. De oorzaken hiervan zullen gelijk zijn aan die bij de schuldquotes. De afgelopen jaren daalde de solvabiliteit. Sinds 2023 stijgt de solvabiliteit op basis van de begrotingen. Dit komt door de doorwerking van de reserveringen van de positieve resultaten van de jaarrekeningen van 2021 en 2022.

Solvabiliteit



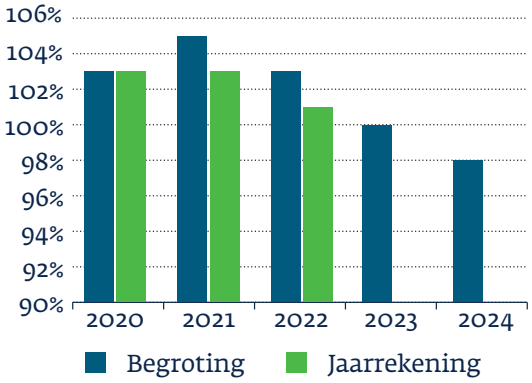
Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie is ten opzichte van de jaarlijkse baten. Het kengetal wordt berekend door de boekwaarde van de bouwgronden in exploitatie uit te drukken in een percentage van de omzet. De gestage afbouw van de boekwaarde van de afgelopen jaren lijkt sinds 2023 te zijn gestopt. Voor het eerst sinds jaren stijgt het kengetal grondexploitatie weer. Dit komt door noodzakelijke investeringen van gemeenten in nieuwe bouwprojecten om het woningtekort aan te pakken.

Grondexploitatie



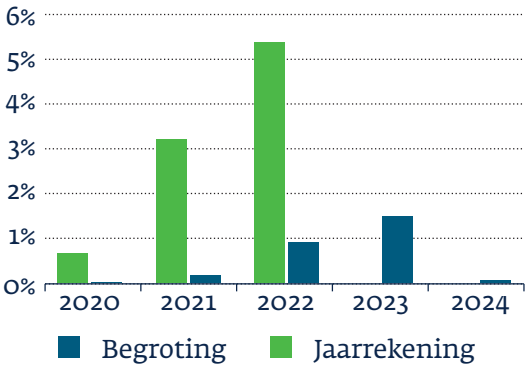
Het kengetal belastingcapaciteit geeft, anders dan de naam doet vermoeden, de belastingdruk weer. Het wordt berekend door de gemiddelde belastingdruk per huishouden van een gemeente af te zetten tegen het landelijke gemiddelde van het vorige jaar. In de afgelopen jaren daalde dit kengetal geleidelijk. We zien dat in 2024 deze daling doorzet. De oorzaken hiervoor noemden we al in het onderdeel “Gemeentelijke belastingen”.

Belastingcapaciteit



Het kengetal structurele exploitatieruimte geeft aan welke structurele ruimte de gemeente in dat jaar heeft voor nieuw beleid, of om structurele tegenvallers op te vangen. Voor de berekening van het kengetal worden het saldo van de structurele baten en lasten en het saldo van de structurele reservemutaties gedeeld door de jaaromzet en uitgedrukt in een percentage. De hoge percentages van de jaarrekeningen 2021 en 2022 zijn opvallend. Maar die werden veroorzaakt door hogere Rijks-uitkeringen en onderuitputting van budgetten. Gemeenten begroten in 2024 weer een laag kengetal structurele exploitatieruimte.

Structurele exploitatieruimte



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

24 700 105