

# Statenbrief

**Datum**

10 maart 2020

**Zaaknummer**

2019-014191

**Inlichtingen**

Provincieloket  
026 359 99 99  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)

**Blad**

1 van 7

**Onderwerp**

Begrotingen Gelderse gemeenten 2020-2023

**Portefeuillehouder**

Jan Markink

**Ambitie en thema**

Ambitie 1 Samen voor Gelderland

**Thema:**

Sterk Bestuur en Interbestuurlijk toezicht

**Doel van deze brief**

Gedeputeerde Staten verzoeken Provinciale Staten om:  
de inhoud van deze brief voor kennisgeving aan te nemen (informatieplicht)

## 1 Inhoud voorstel (beoogd resultaat/doel)

Het doel van deze brief is het informeren van uw Staten over de ontwikkelingen van de financiële situatie van de Gelderse gemeenten naar aanleiding van de begrotingsbeoordeling van de gemeentebegrotingen over 2020-2023. Deze zijn weergegeven in de bijgevoegde 'Factsheet begrotingen Gelderse gemeenten 2020-2023'. In deze Statenbrief lichten wij een aantal zaken voor u uit om daarmee meer context en duiding te geven aan de feiten uit de factsheet.

## 2 Aanleiding

Naar aanleiding van onze analyse van de kadernota's hebben wij uw Staten op 17 september 2019 geïnformeerd over de financiële ontwikkelingen van de Gelderse gemeenten (PS2019-659). Op 10 december 2019 hebben wij uw Staten geïnformeerd over de vorm van het financieel toezicht dat in 2020 van toepassing is op de Gelderse gemeenten (PS2019-885). Hierbij hebben wij ook onze eerste bevindingen naar aanleiding van de beoordeling van de gemeentelijke begrotingen met u gedeeld en aangekondigd u te zullen informeren wanneer de volledige analyse van de begrotingen van de gemeenten voor 2020 door ons is afgerond. Wij hebben naar aanleiding hiervan onze jaarlijkse factsheet opgesteld.

Markt 11 | 6811 CG Arnhem  
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99  
[post@gelderland.nl](mailto:post@gelderland.nl)  
[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)

BNG Bank Den Haag  
NL74BNGH0285010824  
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03  
KvK-nummer: 51468751

 provincie  
**Gelderland**

**Datum**  
10 maart 2020

**Zaaknummer**  
2019-014191

**Blad**  
2 van 7

De begrotingsbeoordeling 2020-2023 van alle Gelderse gemeenten is inmiddels afgerond en de uitkomsten hiervan zijn geanalyseerd. In de factsheet geven wij onze belangrijkste feitelijke bevindingen als toezichthouder op de gemeentelijke financiën weer. In deze statenbrief lichten wij dit kort aan u toe.

### 3 Bestaand beleid c.q. kader

- Gemeenschappelijk toezichtskader (GTK) 2020
- Uitvoeringsprogramma IBT 2016-219

### 4 Argumenten/afwegingen/risico's

#### **Inleiding**

Uit onze analyse van de kadernota's 2020 en de jaarrekeningen 2018 van de Gelderse gemeenten kwam naar voren dat veel gemeenten een grote opgave wachtte bij het opstellen van de begroting 2020-2023. Wij informeerden u in de Statenbrief van 17 september 2019 (PS2019-659) dat wij verwachtten dat veel gemeenten grote moeite zouden hebben om hun structurele kosten te dekken uit hun structurele inkomsten en daarmee een structureel en meerjarig sluitende begroting vast te stellen. Wij hielden er zelfs rekening mee dat een of meerdere gemeenten in 2020 onder preventief financieel toezicht zouden komen. De oorzaken hiervoor waren divers, maar de schommelingen van het Gemeentefonds en de oplopende kosten van het sociaal domein en met name de jeugdzorg waren hiervoor de belangrijkste redenen.

Ondanks de verslechterde financiële situatie en het perspectief dat zich in het voorjaar van 2019 aftekende hebben nagenoeg alle gemeenten een structureel sluitende begroting en meerjarenraming vast weten te stellen. Zoals wij u al in onze Statenbrief van 13 december 2019 (PS2019-885) aangaven, hebben wij geconstateerd dat veel gemeenten hierbij alle mogelijke middelen hebben ingezet en daardoor niet of nauwelijks meer in staat zijn om eventuele tegenvallers op te vangen. Dit leidt tot moeilijke keuzes voor gemeenten en vervelende gevolgen voor de burgers. We hebben geconstateerd dat veel gemeenten zich in hun begrotingen richten op de korte termijn en het maken van ingrijpende keuzes vooruitschuiven. Wij hebben onze zorgen over de toekomstbestendigheid van de financiën van veel Gelderse gemeenten zowel met uw Staten als ook met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gedeeld (PS2019-859). Deze ontwikkeling zal invloed hebben in de mogelijkheden van gemeenten als samenwerkingspartner van de provincie.

Het feit dat voor alle Gelderse gemeenten in 2020 repressief financieel toezicht van toepassing is betekent zeer zeker niet dat de financiële situatie van alle Gelderse gemeenten goed is. De begrotingen bevatten veel onzekerheden, risico's en voornemens om lasten te beperken, waardoor de kans toeneemt dat het uiteindelijk resultaat van deze begrotingsjaren slechter zal uitvallen dan begroot. Zo zien wij in de afgelopen periode dat zich in de aanloop naar de jaarrekening 2019 bij een

**Datum**

10 maart 2020

**Zaaknummer**

2019-014191

**Blad**

3 van 7

aantal gemeenten onvoorziene financiële tegenvallers hebben gemanifesteerd die een doorwerking hebben op de begroting 2020.

Naast dat er veel gemeenten zijn die alle zeilen hebben moeten bijzetten om de begroting (in meerjarenperspectief) sluitend te krijgen, is er een klein deel van de gemeenten in Gelderland dat geen of weinig moeite heeft gehad om een sluitende begroting te presenteren. Bij ongeveer een kwart van de gemeenten is de financiële situatie voldoende en verwachten wij voor de korte termijn geen grote problemen.

Om uw Staten meer inzicht te geven in de problematiek van de gemeenten gaan wij hier kort in op de twee belangrijkste oorzaken, de schommelingen van het Gemeentefonds en de ontwikkelingen van de kosten van het sociaal domein, en belichten wij kort de maatregelen die de gemeenten hebben genomen om tot een structureel sluitende (meerjaren)begroting te komen. Deze ontwikkelingen hebben niet alleen invloed op de provincie in haar rol als toezichhouder, maar ook in haar rol als partner van gemeenten bij allerlei maatschappelijke opgaven.

**Gemeentefonds**

De meicirculaire 2019 viel voor de gemeenten erg tegen. Er is door het Rijk ongeveer € 1 miljard uit het Gemeentefonds gehaald omdat de Rijksoverheid minder had uitgegeven dan begroot. In lijn met de zogenaamde “trap-op, trap-af” systematiek gaat het Gemeentefonds dan ook omlaag. Op Prinsjesdag werd duidelijk dat de regering voor de komende jaren extra wil investeren, met als gevolg dat er in de septembercirculaire weer € 300 miljoen bij het Gemeentefonds kwam.

Naar aanleiding van de sterke fluctuaties in de algemene uitkering van het Gemeentefonds is in 2019 in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken een onderzoek gestart naar de verdeling van het Gemeentefonds gestart en opdracht gegeven voor het opstellen van nieuwe verdeelmaatstaven.

In februari 2020 waren de eerste uitkomsten van herverdeling bekend. Hieruit kwam naar voren dat deze voor 2/3 van de gemeenten in Nederland zeer negatief zou uitvallen. Met name gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zouden flink moeten inleveren. Ook was er een duidelijke verschuiving zichtbaar ten faveure van de grote steden als gevolg van een zwaardere weging van inwoners met een migratie-achtergrond. Om die reden is op 26 februari 2020 aan de Tweede Kamer gemeld dat de herverdeling een jaar wordt uitgesteld.

Bij het opstellen van de begrotingen voor 2020-2023 hadden de Nederlandse gemeenten dus nog te maken met een grote daling van het Gemeentefonds in mei die gedeeltelijk weer gecompenseerd werd met de kleinere stijging in september 2019. De fluctuaties in het gemeentefonds is daarom ook één van de twee belangrijkste redenen voor de verslechtering van de financiële posities van de Gelderse gemeenten. Tot dat het duidelijk is welke gevolgen de herverdeling heeft voor 2022 en

**Datum**  
10 maart 2020

**Zaaknummer**  
2019-014191

**Blad**  
4 van 7

2023 is dit een onzekerheid voor de gemeenten die nu grote uitdagingen kennen, maar ook voor de gemeenten die momenteel nog geen of weinig financiële problemen kennen.

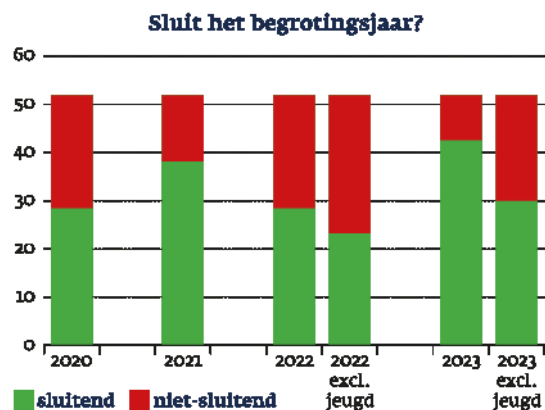
### **Sociaal domein**

Bij de jaarrekening 2018 en de kadernota's 2020 werd duidelijk dat de kosten voor het sociaal domein blijven stijgen. Bijna alle gemeenten hebben deze stijgende kosten opgevangen door hogere uitgaven te begroten en veel gemeenten hebben daarnaast gekozen om maatregelen te nemen om meer grip te krijgen op de kosten en de uitgaven te verlagen. Ondanks deze maatregelen stijgen de kosten weer substantieel ten opzichte van de vorige begrotingen.

#### *Richtlijn Jeugdzorg*

Een bijzonderheid hierbij is dat het Rijk eenmalig € 1 miljard heeft toegevoegd aan gemeentefonds over de jaren 2019, 2020 en 2021 vanwege de oplopende jeugdzorgkosten. Voor 2022, 2023 en verder is er geen extra geld beschikbaar gesteld. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft samen met de VNG afgesproken dat het voor gemeenten toegestaan is voor de begrotingsjaren 2022 en 2023 aan te nemen dat dit geld er wel komt (hierna de richtlijn jeugdzorg). De feitelijke beslissing hierover is echter verschoven tot na de landelijke verkiezingen in 2021. In totaal hebben 25 gemeenten in Gelderland gebruik gemaakt van deze mogelijkheid. Deze gemeenten hebben hierdoor een inherent risico in hun begroting opgenomen en moeten op zoek naar aanvullende middelen of maatregelen indien dit geld er na 2021 niet komt.

Van de 25 gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de richtlijn jeugdzorg zouden 8 gemeenten geen structureel sluitende (meerjaren)begroting hebben gehad indien zij hier geen gebruik van hadden gemaakt. Uit de grafiek hiernaast wordt duidelijk dat met name in 2023 veel gemeenten de richtlijn jeugdzorg nodig hebben gehad om dit jaar positief af te sluiten.



#### *Abonnementstarief*

Een onzekere factor in de begrotingen zijn de kosten voor de WMO. Na een wetswijziging mag de eigen bijdrage aan huishoudelijk hulp door gemeenten niet meer afhankelijk worden gemaakt van het inkomen. Het gevolg is dat het aantal mensen dat het recht heeft op huishoudelijk hulp nu veel groter is dan vorig jaar. Veel gemeenten verwachten dat deze uitspraak een aanzuigende en daarmee kostenverhogende werking heeft. Het is op dit moment nog moeilijk in te schatten tot hoeveel extra aanvragen en kosten dit gaat leiden.

**Datum**  
10 maart 2020

**Zaaknummer**  
2019-014191

**Blad**  
5 van 7

Samengevat blijven de kosten voor de jeugdzorg stijgen en is de WMO een onzekere factor in de begrotingen. De gemeenten nemen allerlei maatregelen om de uitgaven te verlagen en de grip op het sociaal domein te vergroten. Dat de stijgende kosten voor problemen zorgen wordt gedeeltelijk gecamoufleerd door de richtlijn jeugdzorg. Er is nog onzekerheid over 2022 en 2023 over het feit of dit extra geld er ook echt komt.

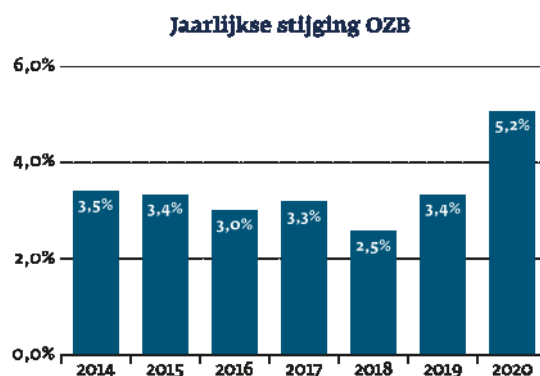
### **Maatregelen van gemeenten**

Vanwege de oplopende kosten in het sociaal domein en de verlaging van het Gemeentefonds hebben veel gemeenten ingrijpende maatregelen moeten nemen. De meeste gemeenten die genooddaakt zijn om maatregelen te nemen kiezen in eerste instantie voor bezuinigingen binnen het sociaal domein. Maar ook op andere taken kiezen veel gemeenten voor bezuinigingen of ombuigingen. Ook ziet ongeveer 75% van de gemeenten zich genooddaakt om de onroerend zaakbelasting (OZB) extra te verhogen.

In totaal wordt in 2020 door de gemeenten in Gelderland voor € 220 miljoen aan maatregelen ingezet, in totaal 3,5% van de totale omzet van de gezamenlijke gemeenten. € 90 miljoen hiervan betreft nieuwe maatregelen bij begroting 2020-2023, de rest is al eerder toe besloten. Deze € 90 miljoen loopt op tot € 138 miljoen in 2023.

Het verhogen van de OZB kan direct worden doorgevoerd en is daarom de enige maatregel die direct en zonder risico ingezet kan worden. Hierdoor zien we een sterkere stijging van de OZB-inkomsten dan in voorgaande jaren. Toen had de stijging voornamelijk te maken met inflatie en met nieuw gebouwde huizen en bedrijven.

Verder valt het op dat het onderhoud van de kapitaalgoederen (bijvoorbeeld wegen en gebouwen) in deze begrotingsronde vaker de aandacht heeft gevraagd bij de beoordeling. Meer gemeenten geven aan te kampen met achterstallig onderhoud en/of hebben onvoldoende middelen opgenomen in de begroting om het gewenste onderhoudsniveau te handhaven. Door achterstand in het onderhoud kunnen toekomstige reparaties nodig zijn die naar verhouding duurder kunnen uitvallen. Aan deze ontwikkeling willen wij bij de beoordeling van de begroting 2021-2024 extra aandacht besteden.



**Datum**  
10 maart 2020

**Zaaknummer**  
2019-014191

**Blad**  
6 van 7

### **Gevolgen**

Ondanks dat er geen gemeente onder repressief toezicht staat, verwachten veel gemeenten wel grote tekorten de komende jaren waardoor het eigen vermogen en daarmee ook de financiële slagkracht van de gemeenten zal afnemen. De grafiek op pagina 4 (Sluit het begrotingsjaar?) laat zien dat 22 van de 51 gemeenten ervan uitgaan dat ze structureel geld tekortkomen in 2020.

De grafiek hiernaast laat de ontwikkeling van het eigen vermogen van de Gelderse gemeenten zien. De verwachting is dat met name bij de jaarrekening van 2019 er nog grote tekorten zullen zijn. Daarna nemen de tekorten af als gevolg van de maatregelen. Hierdoor daalt het totale eigen vermogen van alle gemeenten nog maar licht. De tekorten van gemeenten die verliezen verwachten zijn ongeveer even groot als de positieve resultaten van de gemeenten die geen tekorten verwachten. In totaal is er een daling van het eigen vermogen van € 2,3 miljard naar € 2,0 miljard van 2018 tot 2023.



Samengevat zorgen de herverdeling van het Gemeentefonds, het toepassen van de richtlijn jeugdzorg, de oplopende (deels nog niet goed te beheersen) kosten van het sociaal domein en de ingeboekte bezuinigingen voor risico's in de huidige begrotingen. De kans is hierdoor reëel dat resultaten bij de jaarrekening 2020 minder goed zijn dan begroot.

Meer informatie over de financiële situatie van de Gelderse gemeenten is opgenomen in de 'Factsheet begroting Gelderse gemeenten 2020-2023' die als bijlage is bijgevoegd. Deze is ook te vinden op <http://geldersefinancien.nl>.

## **5 Financiële consequenties**

Niet van toepassing.

**Datum**

10 maart 2020

**Zaaknummer**

2019-014191

**Blad**

7 van 7

## 6 Proces en evaluatie

Zowel bestuurlijk als ambtelijk worden de ontwikkelingen per gemeente maar ook landelijk nauwlettend gevolgd om daar waar mogelijk gemeenten te ondersteunen. Wij zullen uw Staten hier actief over blijven informeren. Ons college houdt zorgen over de financiële situatie van de Gelderse gemeenten, ondanks dat alle gemeenten in 2020 onder repressief financieel toezicht staan. Deze zorgen worden ook door Gedeputeerde Staten van andere provincies gedeeld. Wij hebben onze gedeelde zorgen binnen het interprovinciaal overleg aan de orde gesteld en stellen voor om als provincies hiervoor nogmaals in gesprek te gaan met het Rijk.

Gedeputeerde Staten van Gelderland

Jan Markink - Plv. Commissaris van de Koning

Pieter Hilhorst - secretaris

**Bijlagen:**

Factsheet begroting Gelderse gemeenten 2020-2023