



# Begroting Gelderse gemeenten 2021 in beeld

9 maart 2021

## Begrotingen Gelderse gemeenten 2021 weer vol onzekerheid

Vanaf 2018 wordt het steeds duidelijker dat de problemen met toenemende uitgaven voor het sociaal domein, met name de jeugdzorg, geen incidenten meer zijn. Bij de begrotingen 2021 hebben we vastgesteld dat gemeenten nog steeds moeite hebben om een sluitende begroting op te stellen. Om de begroting toch te sluiten, kozen veel gemeenten ervoor om net als vorig jaar te bezuinigen, de OZB te verhogen en de richtlijn jeugdzorg vaker te gebruiken.

### Covid-19

2021 zal waarschijnlijk net als 2020 in het teken staan van de COVID-19-pandemie. Toch is dit in de begrotingen van gemeenten nauwelijks verwerkt. Omdat veel gemeenten al tekorten hebben, of maatregelen moeten nemen om tekorten te voorkomen, nemen bijna alle gemeenten de verwachte financiële effecten van COVID-19 niet op in hun begroting. In plaats daarvan hebben sommige gemeenten wel een bestemmingsreserve gevormd of de kans op financiële tegenvallers opgenomen in de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft toegezegd dat alle financiële gevolgen reëel gecompenseerd zullen worden<sup>1</sup>. Met deze toezegging op zak kiezen de meeste gemeenten ervoor om de financiële gevolgen van COVID-19 buiten beschouwing te laten.

Uit onderzoek van de [VNG](#) blijkt echter dat maar ongeveer 70% van de financiële effecten gecompenseerd wordt<sup>2</sup>. Zeer waarschijnlijk gaan gemeenten de financiële gevolgen van COVID-19 dus merken. Het kan alleen sterk per gemeente verschillen wat deze effecten zijn en in hoeverre ze gecompenseerd worden.

Als gevolg hiervan zal een groot aantal gemeenten de begroting 2021 waarschijnlijk moeten bijstellen zodra er meer bekend is over de compensatie vanuit het Rijk. Samengevat: COVID-19 heeft nog geen effect op de begroting 2021, maar zal dit wel snel krijgen.

<sup>1</sup> Kamerbrief d.d. 28 mei 2020, kenmerk 2020-0000233674

<sup>2</sup> Rapport AEF financiële consequenties voor gemeenten

## Maatregelen door gemeenten

In de jaarrekeningen 2018 was voor het eerst te zien 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. Deze trend heeft zich voortgezet in 2020 en nu ook voor de begroting 2021. Het gevolg is dat veel gemeenten maatregelen moeten nemen om hun begroting sluitend te krijgen.

### Maatregelen kosten tijd

Het kost vaak tijd voordat maatregelen leiden tot besparingen. De ervaring leert dat niet alle voorgestelde veranderingen of bezuinigingen het beoogde effect hebben. Het gevolg is dat door alle nieuwe en oude maatregelen uit vorige begrotingen de onzekerheid binnen de begroting toeneemt. De kans bestaat dat het uiteindelijke resultaat over 2021 voor veel gemeenten lager uitvalt dan nu begroot. Daar komt nog bij dat het aantal gemeenten dat gebruik maakt van de richtlijn jeugdzorg is gestegen van 25 naar 35. Deze richtlijn staat gemeenten toe extra inkomsten uit 2023 en 2024 te gebruiken om de jeugdzorgkosten voor 2021 en 2022 te dekken. Dit geld is door het kabinet echter nog niet toegezegd en dus nog fictief. Hierdoor hebben deze gemeenten ook een onzekerheid in hun begroting zitten. Vaak rekenen ze erop dat na landelijke verkiezingen van 2021 een nieuwe regering extra geld ter beschikking stelt voor de gemeenten vanwege de jeugdzorgkosten.

### Herverdeling Gemeentefonds

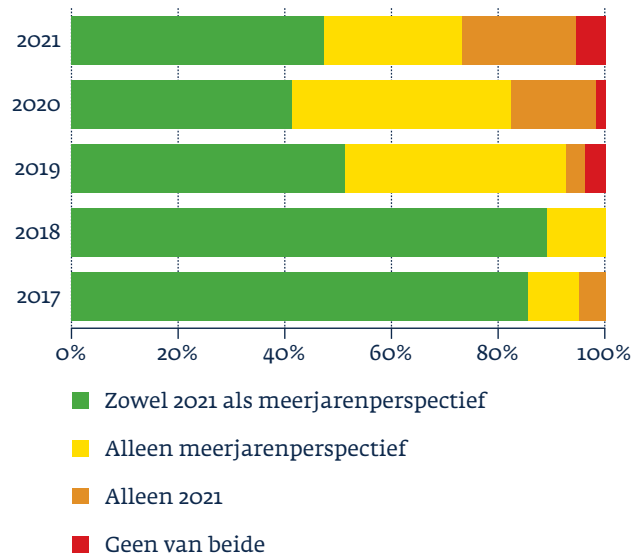
Toen de gemeenten hun begroting vaststelden, waren de gevolgen van de geplande herverdeling van het Gemeentefonds nog niet duidelijk. Daarom hielden ook maar weinig gemeenten hier rekening mee in de begroting.

Op dit moment is wel duidelijk wat de voorgenomen herverdeling per gemeente betekent. Als de voorgenomen herverdeling wordt doorgevoerd, krijgen 32 gemeenten in Gelderland een hogere uitkering van het Gemeentefonds. 19 gemeenten krijgen minder.

Het is de bedoeling dat bij de meicirculaire 2021 de herverdeling wordt opgenomen in het Gemeentefonds en daarmee een feit wordt voor de gemeenten. Of dit ook gebeurt, hangt onder meer af van de Tweede Kamerverkiezingen en kabinetsformatie.

## Ontwikkeling financiële positie van de gemeenten

### Sluitende begroting

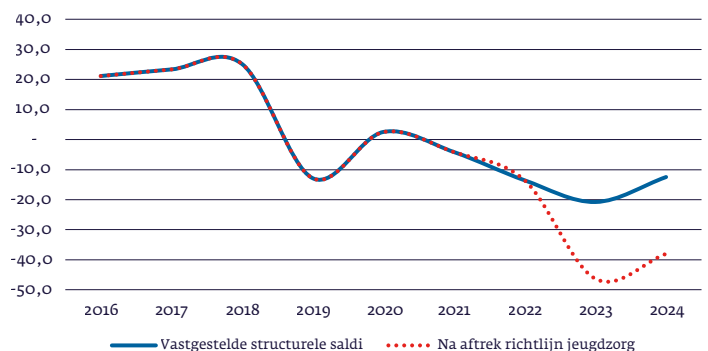


Het hiervoor geschetste beeld is ook te zien in de grafiek hierboven. We zien dat meer gemeenten geen structureel sluitende begroting hebben ingediend (rode balk). Het aantal gemeenten dat alleen voor 2021 een sluitende begroting heeft, is toegenomen van 8 naar 11.

Op het eerste gezicht lijkt de financiële positie van de gemeenten verbeterd. Er zijn namelijk 24 gemeenten die een begroting hebben die zowel in 2021 als in 2024 structureel sluit. Vorig jaar waren dit er nog maar 20. Dit geeft echter een vertekend beeld. Vorig jaar moesten 26 gemeenten hiervoor de richtlijn jeugdzorg gebruiken. Dit jaar zijn dat er 35. Hierdoor lijkt het alsof veel meer gemeenten financieel gezond zijn dan het werkelijke aantal.

### Totaal structurele uitkomsten begrotingen

\* € 1 miljoen



Uit de grafiek hierboven blijkt dat de financiële situatie verslechtert als de richtlijn jeugdzorg niet wordt meegerekend. Als een nieuwe coalitie na de Tweede Kamerverkiezingen het Gemeentefonds niet verhoogt conform de richtlijn, dan wordt de rode stippellijn de realiteit.

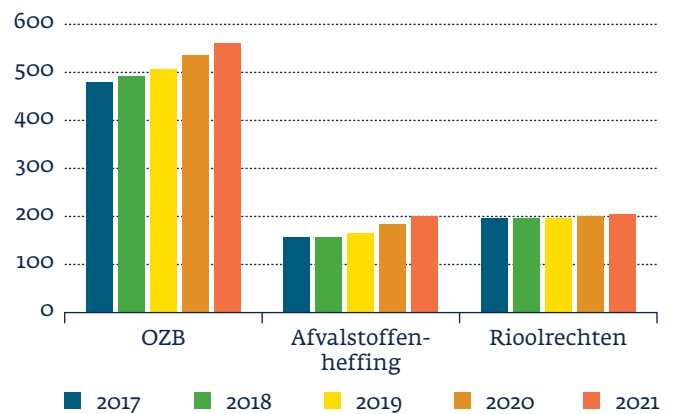
## Ontwikkeling belastingdruk

Bij de ontwikkeling van de belastingdruk zien we dat:

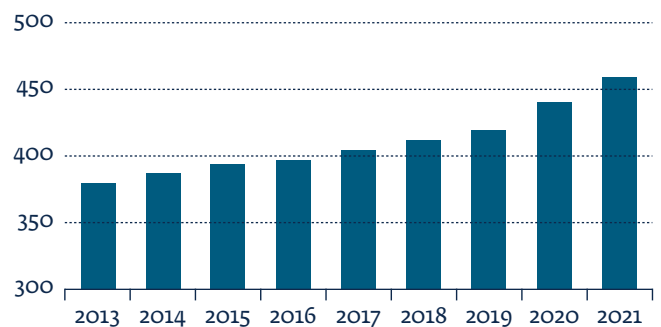
- De stijging van de onroerendzaakbelastingen is net als vorig jaar hoger dan de trend tot 2020. 42 van de 51 gemeenten moesten de OZB met meer dan de inflatie verhogen om de begroting te sluiten. Vorig jaar waren dit er nog maar 29.
- Net als vorig jaar stijgt de afvalstoffenheffing. Dit komt door de toegenomen kosten voor inzameling en scheiding.
- De rioolheffing laat geen noemenswaardige schommelingen zien.

Sinds 2014 is de toename van de belastingdruk beperkt en geleidelijk geweest. In 2020 was er een trendbreuk zichtbaar en steeg de gemiddelde belastingdruk met ruim 5% ten opzichte van 2019. Dit jaar zette de stijging door met 4,3%. De jaren daarvoor (2014-2019) was dit gemiddeld 1,6%. De stijging komt vooral door de OZB-verhogingen.

Belastingen en heffingen  
(x € 1 mln.)



Ontwikkeling belastingdruk  
in € per inwoner

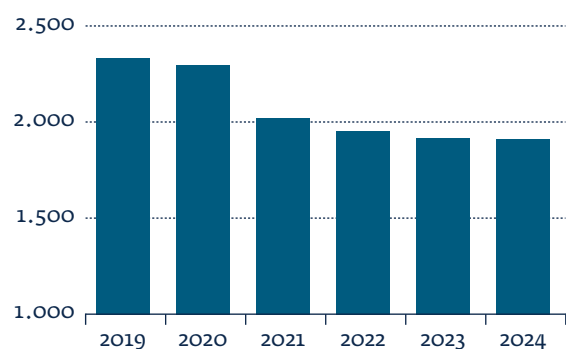


## Ontwikkeling vermogen

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 is te zien hoe de vermogenspositie zich op Gelderse schaal ontwikkelt. Vanaf 2019 daalt het eigen vermogen van gemeenten. Dit komt omdat gemeenten de tekorten niet meer konden en kunnen opvangen binnen hun begroting. De daling wordt nog beperkt doordat gemeenten veelal inkomsten uit precario hebben toegevoegd aan hun reserves. Vanaf 2022 is dit echter niet meer mogelijk. Vanwege de aanhoudende druk op de woningmarkt zijn er ook gemeenten die hun vermogen aan konden vullen door winsten uit grondexploitatie, waardoor de daling meevalt ten opzichte van de tekorten.

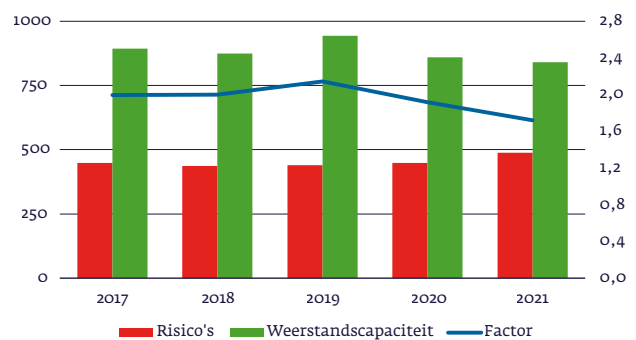
Ontwikkeling eigen vermogen  
x € 1 miljoen



Dit wordt duidelijker door te kijken naar het weerstandsvermogen en de weerstandsratio. Het weerstandsvermogen neemt langzaam af, terwijl de risico's geleidelijk toenemen. Het gevolg is dat sinds 2019 de gemiddelde weerstandsratio is gedaald van 2 naar 1,6. Gemeenten kunnen dus risico's minder goed opvangen.

Een weerstandsratio van boven de 1 is voldoende, dus momenteel zijn alle gemeenten in Gelderland wel in staat hun risico's op te vangen als de dalende trend gestopt kan worden. We zien wel grote verschillen tussen de gemeenten.

**Ontwikkeling weerstandsvermogen**  
\* €1 miljoen



## Kengetallen

In de afgelopen jaren probeerden we te zorgen dat gemeenten meer aandacht hadden voor de voorgeschreven kengetallen. Dit heeft er in ieder geval toe geleid dat gemeenten de kengetallen correct opnemen en toelichten.

Kengetal (Gemiddelde van de Gelderse gemeenten)	2021	2020	2019	2018	2017
Netto schuldquote	67%	63%	63%	64%	65%
Netto schuldquote gecorrigeerd	59%	54%	52%	54%	53%
Solvabiliteitsratio	30%	31%	34%	34%	33%
Grondexploitatie	9%	9%	11%	15%	18%
Structurele exploitatieruimte	0,20%	-0,04%	0,89%	0,89%	0,60%
Structurele exploitatieruimte meerjarig	0,11%	0,62%	1,18%	1,18%	1,12%
Belastingcapaciteit	104%	103%	101%	100%	99%

Uit de kengetallen blijkt dat de risico's op de grondexploitatie zijn teruggelopen de afgelopen jaren. 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. In 2021 is dit weer omgebogen in een kleine plus van 0,2%. Dit plusje is echter zo klein, zeker gezien het grote aantal bezuinigingen en daarmee gepaarde risico's, dat het zeer twijfelachtig is of dit kleine plusje bij het afsluiten van 2021 ook daadwerkelijk gehaald wordt.

## **Ontwikkeling van de financiële bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen (GR-en)**

De 51 Gelderse gemeenten ramen in hun begroting in 2021 een bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen van in totaal € 0,84 miljard. Dit is 13% van de totale geraamde lasten van de gemeenten in 2021. Ten opzichte van 2020 betekent dit een toename van 1%.

## **Ontwikkeling van de financiële positie van gemeenschappelijke regelingen (GR-en)**

Voor 2021 en verder verslechtert de financiële positie van een aantal GR-en, in het bijzonder de sociale werkvoorzieningen. Sommige GR-en kunnen risico's maar beperkt opvangen. Dit kan ertoe leiden dat de gemeentelijke bijdragen aan GR-en hoger uitvallen dan voorzien en effect hebben op de gemeentelijke begrotingen. We hebben dit in meerdere toezichtbrieven als aandachtspunt opgenomen.

Daarnaast hebben we de algemene besturen van de GR-en gevraagd extra aandacht te besteden aan de begrotingsvoorschriften en wettelijke termijnen, de realisatie van taakstellingen (bezuinigingen en ombuigingen). Belangrijk punt waar we aandacht voor vragen is het in beeld brengen van lange(re) termijneffecten van COVID-19 en de begroting hier zo nodig op bij te stellen. Vooralsnog is er geen aanleiding om preventief toezicht op de GR-en in te stellen. Daarom hebben Gedeputeerde Staten in oktober 2020 besloten alle 41 GR-en die onder hun toezicht vallen onder repressief (lichtste vorm van) toezicht te plaatsen.

## **Meer informatie**

Deze factsheet is vooral gericht op totaalontwikkelingen in Gelderland. Voor meer gedetailleerde informatie verwijzen wij naar <http://geldersefinancien.nl>.

### **Provincie Gelderland**

Markt 11  
6811 CG Arnhem  
Postbus 9090  
6800 CX Arnhem  
026 359 99 99  
[provincieloket@gelderland.nl](mailto:provincieloket@gelderland.nl)  
[www.gelderland.nl](http://www.gelderland.nl)