



Begroting Gelderse gemeenten 2023 in beeld

Maart 2023



provincie
Gelderland

Nog veel financiële onzekerheid voor gemeenten

De vastgestelde begrotingen 2023 en/of meerjarenbegrotingen 2024-2026 vormden geen aanleiding om preventief (verzwaard) toezicht in te stellen. Dat komt door de groei van het gemeentefonds (accres) voor 2023-2025 en het extra beschikbaar gestelde geld voor de jeugdzorg in 2023. En bij gemeenten waarbij dit positief uitpakt, de herverdeling van het gemeentefonds. Op de korte termijn is het algemene beeld voldoende, maar minder positief dan eerder gedacht. Oorzaken zijn onder meer de toegenomen inflatie, de hogere energieprijzen en de ambities van de nieuwe gemeenteraden.

Oorzaken onzekerheid

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

- Het kabinet werkt aan een andere manier om medeoverheden te financieren. Die moet leiden tot meer stabiliteit en moet de autonomie van gemeenten vergroten. Tot en met 2025 berekent het Rijk de financiering volgens de bestaande methode. Dankzij de koppeling aan de ontwikkeling van de rijksuitgaven, stijgt de algemene uitkering uit het gemeentefonds elk jaar. In 2026 vervalt die koppeling en wordt de algemene uitkering sterk verlaagd.
- In de aanloop naar die nieuwe systematiek heeft het kabinet bij de septembercirculaire 2022 eenmalig € 1 miljard extra toegevoegd aan het gemeentefonds in 2026. Mogelijk krijgen lokale overheden dan de beschikking over een groter eigen belastinggebied, maar dat is niet zeker.
- 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 oploop van de opschalingskorting weer opgenomen in het meerjarige beeld van het gemeentefonds. Als het aan de gemeenten ligt, wordt deze korting volledig en definitief geschrapt.
- 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 2025 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 groter is dan € 37,50 per inwoner, op dit moment niet weten of hun extra voor- of nadeel na 2025 werkelijkheid wordt.

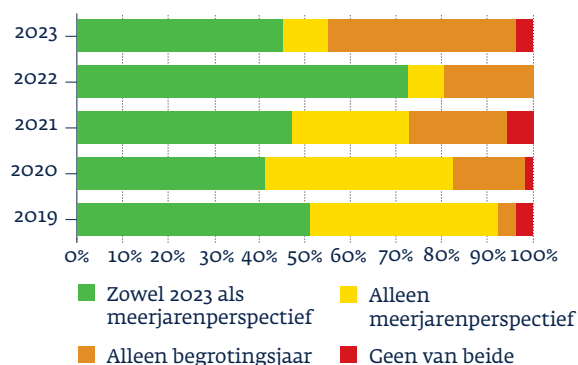
Ook de onderhandelingen met het kabinet over de hervormingsagenda jeugd met passende financiële afspraken zorgen voor onzekerheid bij gemeenten.

Voor 2023 heeft het kabinet extra geld beschikbaar gesteld voor de oplopende kosten voor de uitvoering van de jeugdzorg. Maar het kabinet heeft nog geen besluit genomen over 2024 en de jaren daarna. Het kabinet en de gemeenten willen hierover besluiten in het voorjaar van 2023. Daarnaast brengen de grote maatschappelijke opgaven rond klimaatverandering, woningbouw, energietransitie en op sociaal vlak de nodige onzekerheid met zich mee. Zonder duidelijkheid over het financiële perspectief op lange termijn is het voor gemeenten lastig een goed financieel beleid te voeren en hun meerjarenraming op te stellen. Dit kan leiden tot terughoudendheid bij het doen van investeringen.

Uitkomsten begrotingen

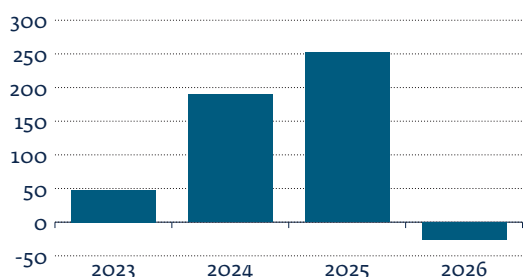
- Het grootste deel (44) van de 51 Gelderse gemeenten heeft een structureel en reëel sluitende begroting 2023.
- Iets meer dan de helft (23) heeft ook een structureel en reëel sluitende meerjarenraming 2024-2026.
- 7 gemeenten hebben in 2023 geen structureel sluitende begroting. 5 gemeenten toonden met een structureel sluitend meerjarenperspectief aan het vereiste begrotingsevenwicht te herstellen. 2 gemeenten konden dat niet. Beide hebben bestuurlijk voldoende aannemelijk gemaakt dat het structurele en reële evenwicht op korte termijn in 2023 kan worden hersteld of waren heel behoedzaam bij de ramingen in de begroting. Op basis van de relatief geringe tekorten was het niet proportioneel en effectief om preventief toezicht in te stellen.

Zijn de begrotingen sluitend ?



Verwachte tekorten vanaf 2026

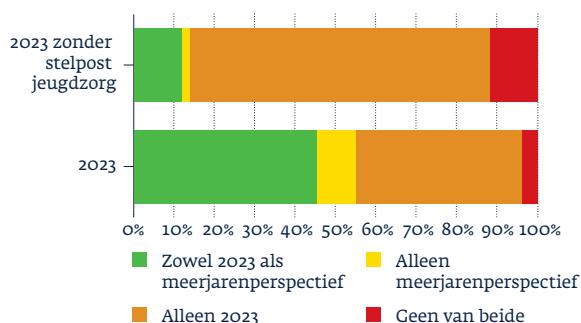
Totaal structurele begrotingssaldi (x € 1 mln.)



Voor de korte termijn staan gemeenten er financieel 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. Dat financiële beeld wijzigt na 2025 drastisch. Dan verwacht 43% van de Gelderse gemeenten een tekort op de begroting 2026. Het gezamenlijke structurele tekort in Gelderland wordt dan vooralsnog geraamd op ruim € 26 miljoen. In de grafiek is de grote invloed van de ontwikkelingen van het gemeentefonds op de meerjarenramingen van de gemeenten duidelijk zichtbaar.

Gemeenten zijn lastig te vergelijken

Zijn de begrotingen sluitend?



Een belangrijke nuancering bij de hiervoor genoemde aantallen en de aangegeven financiële ontwikkeling is het feit dat de gemeenten onderling vaak lastig te vergelijken zijn. De keuze van verschillende uitgangspunten bij het opstellen van een begroting is van invloed op de uiteindelijke uitkomsten. Dit geldt altijd al voor de keuze van de circulaire als uitgangspunt voor de berekening van de algemene uitkering. Nemen gemeenten de meest recente financiële effecten van de septembercirculaire van het gemeentefonds nog mee in de besluitvorming van de begroting, of is dat de laatste meicirculaire?

En net als in 2022 mogen gemeenten in 2023 van de financieel toezichthouders voor de jaren 2024 tot en met 2026 een fictief bedrag aan extra inkomsten ramen voor jeugdzorg (Richtlijn jeugdzorg). Dat fictieve bedrag is gebaseerd op de door de Commissie van Wijzen in arbitrage berekende bijdrage en de al met gemeenten overeengekomen hervormingsmaatregelen. In Gelderland maakten 47 van de 51 gemeenten gebruik van deze mogelijkheid.

Hoe zouden de begrotingen eruitzien als de 47 gemeenten deze richtlijn niet hadden gebruikt? Dat laten we zien in de grafiek. Daaruit blijkt dat in die situatie bijna alle gemeenten (40) geen structureel sluitend meerjarenperspectief meer hebben. De verantwoordelijk staatssecretaris liet in februari 2023 in een Kamerbrief weten dat het Rijk en de gemeenten in het voorjaar van 2023 een besluit willen nemen over de hervormingsagenda jeugd.

Ook ten aanzien van de nieuwe verdeling van het gemeentefonds bij de meicirculaire 2022 gebruiken gemeenten soms afwijkende uitgangspunten. De nieuwe verdeling zorgde bij sommige gemeenten nog voor forse afwijkingen van het uiteindelijke herverdeeldeffect ten opzichte van de eerdere uitkomsten, zowel in positieve als in negatieve zin. De uiteindelijk ingevoerde herverdeling betekent voor 27 Gelderse gemeenten een voordeel en voor 24 een nadeel. Sommige gemeenten die een groot nadeel hebben, hebben vooruitlopend op de toegezegde evaluatie er al in 2026 uit voorzichtigheid vast rekening mee gehouden dat de nadelige effecten groter worden. Ook dat maakt het lastiger gemeenten voor dat jaar te vergelijken.

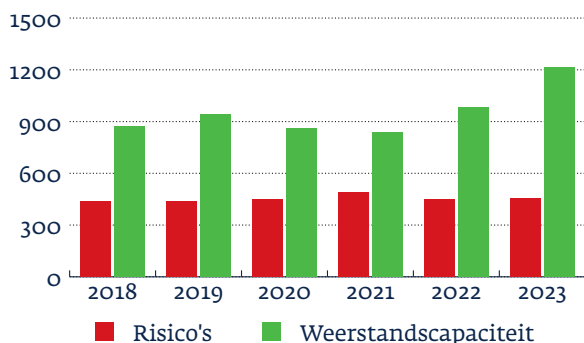
Invloed energiecrisis en internationale sancties

De energiecrisis en internationale sancties tegen Rusland en Russische bedrijven hebben dit jaar ook hun weerslag op de begrotingen van Gelderse gemeenten. Een aantal gemeenten moest vanwege verplichtingen van het Rijk de energiecontracten met leverancier Gazprom opzeggen per 1 oktober 2022. In de aanloop naar het opstellen van de begroting 2023 leverden dat en de prijsontwikkeling veel onzekerheid en vragen op. Uit een thema-onderzoek blijkt dat vergeleken met de situatie van voor de oorlog van Rusland met Oekraïne de energielasten in de begrotingen 2023 vaak hoger zijn geraamd dan in de begrotingen daarvoor. Ondertussen lijkt de impact mee te vallen.

De energiecrisis heeft niet alleen invloed op de energierekening van de gemeenten zelf, maar ook op inwoners, maatschappelijke instellingen, bedrijven en verenigingen in de gemeente. Dankzij allerlei compenserende maatregelen van het Rijk lijkt de impact daarvan op de begrotingen van de gemeenten mee te gaan vallen.

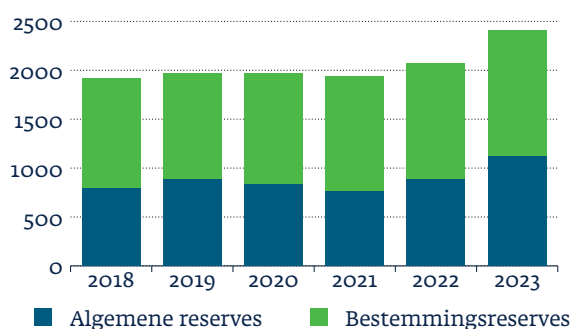
Weerstandsvermogen en reserves

Ontwikkeling weerstandsvermogen (x € 1 mln.)



Alle Gelderse gemeenten hebben de jaarrekeningen 2021 afgesloten met positieve resultaten. In veel gevallen was sprake van miljoenenoverschotten. Daardoor is de reservepositie opnieuw toegenomen. Dit effect zien we dit jaar ook duidelijk terug in de paragraaf weerstandsvermogen van de begrotingen. Veel gemeenten hebben meer weerstandscapaciteit beschikbaar waardoor ook de weerstandsfactor verbeterd. Gemiddeld over heel Gelderland schommelde deze jarenlang tussen de 1.7 en 2.0. In 2022 was deze 2.2 en in 2023 komt de gemiddelde factor uit op 2.7. Deze factor bepalen we door het totaal van de beschikbare weerstandscapaciteit (de aanwezige financiële buffers) te vergelijken met het totaal van de door de gemeenten gekwantificeerde risico's. Uit de grafiek blijkt dat de weerstandscapaciteit dit jaar bijna € 1,25 miljard bedraagt en de risico's ruim € 450 miljoen. Het totaal van de risico's neemt iets toe ten opzichte van vorig jaar. De weerstandscapaciteit neemt sneller toe dan de risico's.

Ontwikkeling reserves (x € 1 mln.)

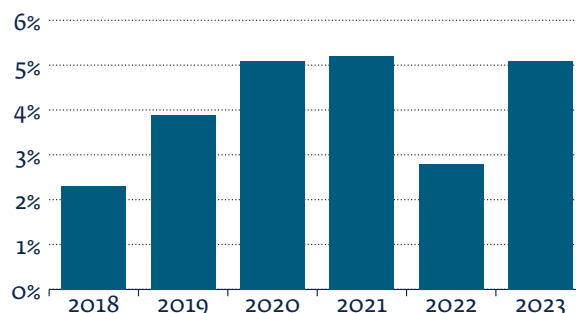


De positieve afsluiting van de jaarrekening 2021 zien we ook terug in de raming van de totale reserves in de begroting 2023. Het werkelijke niveau van 2023 weten we pas als de gemeenten de jaarrekening 2022 hebben vastgesteld. Uit tussentijdse financiële rapportages blijkt dat veel gemeenten ook voor 2022 de nodige incidentele meevallers verwachten.

In hoeverre deze ook leiden tot positieve eindresultaten, wordt de komende maanden duidelijk als gemeenten de jaarrekening 2022 vaststellen. In 2023 hebben 13 gemeenten per saldo meer dotaties aan reserves begroot dan er onttrekkingen zijn geraamd. Dat betekent dat de meeste gemeenten (38) interen op hun reserves. De resultaten van de begroting zijn daarbij buiten beschouwing gelaten.

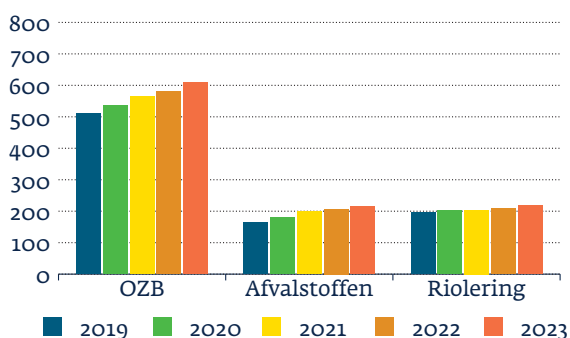
Gemeentelijke belastingen

Jaarlijkse meeropbrengst OZB



Gemeenten halen ongeveer 1/6 deel van hun inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen. Vooral uit de onroerendezaakbelastingen (ozb). In de grafiek ziet u de jaarlijkse meeropbrengsten van de onroerendezaakbelastingen in Gelderland. De toename met ongeveer 5,1% ten opzichte van 2022 komt vooral door de hogere inflatiecorrectie en in mindere mate door de groei van de gemeente. Bij alle gemeenten is de geraamde ozb-opbrengst in 2023 hoger dan in 2022.

Belastingen en heffingen (x € 1 mln.)



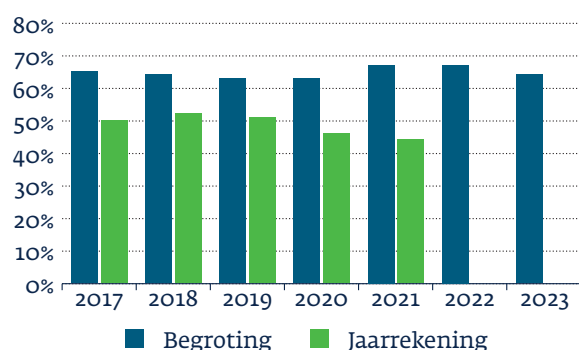
Bij de 3 belangrijkste belastingen en heffingen voor de gemeentelijke woonlasten, is in Gelderland de opbrengst van de afvalstoffenheffing inmiddels bijna gelijk aan de opbrengst van de rioolheffing. De opbrengst van rioolheffingen is al jaren redelijk constant en de opbrengst van afvalstoffenheffing is in de afgelopen jaren snel bijgetrokken. In 2023 stijgen de geraamde opbrengsten van beide heffingen zo'n 4%. De totale opbrengst van deze heffingen mag nooit meer zijn dan de totale 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.

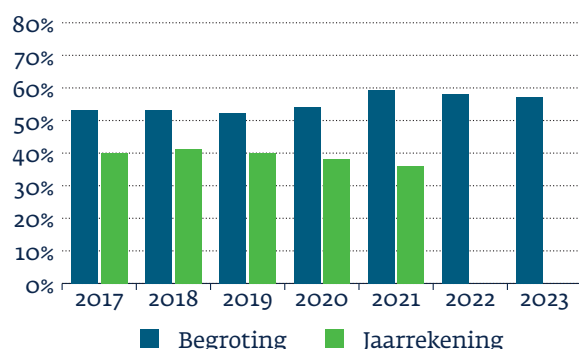
Bij de onroerendezaakbelastingen is de resterende capaciteit: de geraamde opbrengsten vergeleken met de minimale opbrengsten die een gemeente nodig heeft voor een aanvraag op basis van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Op basis van de nu geldende normen benutten in 2023 6 gemeenten deze resterende capaciteit volledig.

Kengetallen

Netto Schuldquote



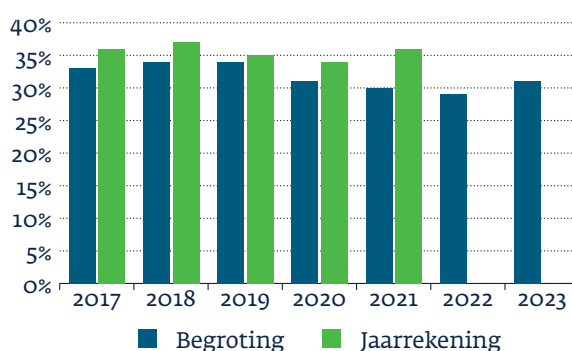
Netto Schuldquote gecorrigeerd



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 ziet u de ontwikkeling van de gemiddelde kengetallen van de Gelderse gemeenten, van zowel de begroting als de jaarrekening.

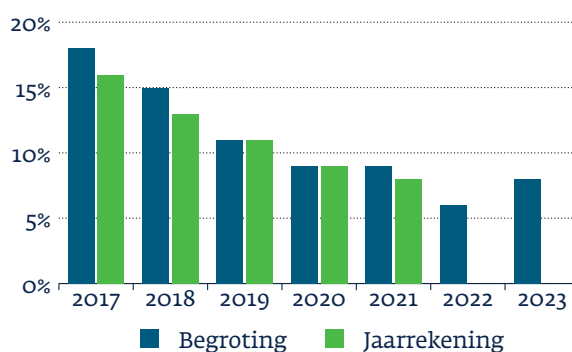
De netto schuldquote is de netto schuld als percentage van de jaaromzet. De netto schuld is alle opgenomen geldleningen verminderd met de tijdelijk uitgezette gelden. Op basis van de jaarrekeningcijfers zien we al enige jaren een geleidelijke daling. In de begroting houden gemeenten blijkbaar hun schulden wat 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. Dat is de netto schuld min (eventueel) doorgeleende gelden.

Solvabiliteit



Het kengetal solvabiliteit wordt berekend door het eigen vermogen (alle reserves) te nemen als percentage van het balanstotaal. Ook hier zien we dat het beeld in de begroting een stuk negatiever is dan in werkelijkheid bij de jaarrekening. De oorzaken hiervan zijn waarschijnlijk hetzelfde als die van de schuldquotes. Na een aantal jaren met een daling neemt in 2023 de solvabiliteit op basis van de begroting weer toe. Dit komt door de doorwerking van de reserveringen van de positieve resultaten van de jaarrekeningen 2020 en 2021.

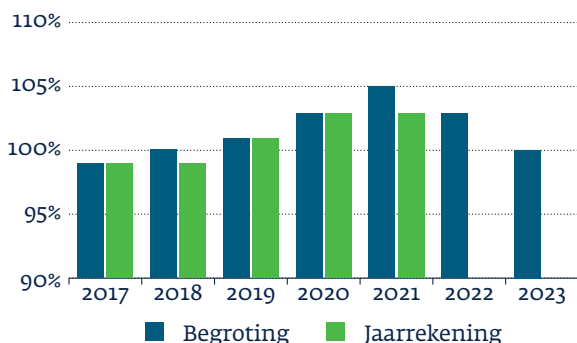
Grondexploitatie



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.

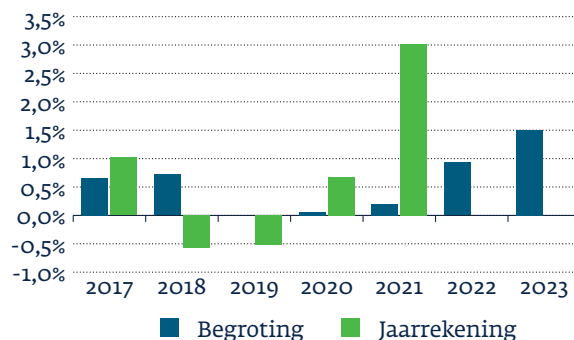
De gestage afbouw van de boekwaarde van de afgelopen jaren lijkt dit jaar te stoppen. Voor het eerst sinds jaren loopt in 2023 het kengetal grondexploitatie weer op. De ontwikkeling is te verklaren door noodzakelijke investeringen van gemeenten in nieuwe bouwprojecten om het oplopende woningtekort aan te pakken.

Belastingcapaciteit



Het kengetal belastingcapaciteit geeft de belastingdruk weer. Het wordt berekend door de gemiddelde belastingdruk per huishouden van een gemeente te vergelijken met het landelijke gemiddelde van het vorige jaar. De in 2022 ingezette daling zet zich in 2023 voort. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er in 2023 bij de meeste gemeenten geen bovenmatige belastingverhogingen noodzakelijk waren.

Structurele exploitatieruimte



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 reserve-mutaties gedeeld door de jaaromzet en uitgedrukt in een percentage. Opvallend zijn de hoge percentages van de jaarrekeningen 2020 en 2021, na 2 jaar met structurele tekorten. Die ontwikkeling houdt verband met de coronacompensatie en met de toegenomen lasten voor de jeugdzorg en de Wmo. De extra uitgaven in het sociaal domein vingen gemeenten ook op met bezuinigingen op de eigen organisatie en het uit- of afstellen van investeringen. Met het extra beschikbaar gestelde geld van het Rijk voor de jeugdzorg neemt ook de structurele exploitatieruimte in de begroting weer toe. Dit duidt dan ook op een verbetering van de financiële positie.

Provincie Gelderland

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