

Begroting Gelderse gemeenten 2025 in beeld

April 2025

Aanhoudende zorgen over de financiële situatie van Gelderse gemeenten

In december 2024 hebben we alle 51 Gelderse gemeenten onder repressief toezicht (de lichtste vorm) geplaatst voor 2025. De vastgestelde begrotingen 2025 en/of de meerjarenramingen 2026-2028 vormden geen aanleiding om preventief (verzwaard) toezicht in te stellen. Het beeld voor de komende jaren is zoals verwacht minder positief. Dit komt voornamelijk door de invoering van de nieuwe financierings-systeematiek voor gemeenten en de toegenomen inflatie. Hoe dit cijfermatig doorwerkt in de begrotingen 2025 van de Gelderse gemeenten ziet en leest u in deze brochure.

Relevante ontwikkelingen

De gemeenten zijn voor hun inkomsten grotendeels afhankelijk van het Rijk. De gemeentelijke belastingen vormen slechts een beperkt deel ($\pm 20\%$) van de inkomsten. Er zijn een aantal belangrijke ontwikkelingen die invloed hebben op de gemeentelijke financiën:

- De financieringssysteematiek voor gemeenten is veranderd. Het doel hiervan is een stabiele(re) financiering en daarmee meer autonomie voor deze medeoverheden. De ontwikkeling van het gemeentefonds (accres) is niet meer gekoppeld aan de uitgaven van het Rijk. Het accres is gesplitst in een volumedeel (compensatie van bevolkingsgroei en reëel accres) en een nominaal deel (compensatie van loon- en prijsontwikkeling). In de Voorjaarsnota 2024 vervroegde het kabinet de invoering van 2027 naar 2024. Hierdoor valt het accres vanaf 2024 lager uit dan volgens de vorige systeematiek. Aangezien dit besluit invloed heeft op de lopende begroting van de gemeenten, besloot het Rijk de financiële gevolgen hiervan volledig (2024) en deels (2025) te compenseren. De gedeeltelijke compensatie voor 2025 betekent dat de 342 gemeenten in Nederland gezamenlijk in 2025 eenmalig € 675 miljoen minder aan algemene uitkering ontvangen. Ook voor 2026 tot en met 2029 krijgen gemeenten incidenteel compensatie van het nadeel van de vervroegde invoering.
- Sinds 2015 werden gemeenten geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds (de opschalingskorting). Deze korting was tot en met 2025 bevroren, maar was voor 2026 weer opgenomen in het meerjarige beeld van het gemeentefonds. Gemeenten en provincies hebben lang gepleit om deze korting af te schaffen. In combinatie met de vervroegde invoering van de nieuwe financieringssysteematiek in 2024 besloot het Rijk bij de Voorjaarsnota 2024 om de oploop van deze opschalingskorting definitief af te schaffen. Dit resulteert vanaf 2026 in een structurele plus van € 675 miljoen op het gemeentefonds.
- Als gevolg van de nieuwe financieringssysteematiek is de omvang van het gemeentefonds vanaf 2026 per saldo structureel € 2,3 miljard lager. In deze verlaging is bovengenoemde afschaffing van de opschalingskorting al verrekend.
- Er is al langere tijd discussie over de herziening van het gemeentelijke belastinggebied. Het Rijk zou een groter gemeentelijk eigen belastinggebied betrekken bij de uitwerking van de nieuwe financieringssysteematiek. De financieringssysteematiek is echter in 2024 ingevoerd zonder aanpassing van het gemeentelijke belastinggebied. Er is verder geen nieuws over een eventuele aanpassing van het gemeentelijke belastinggebied. Wel staat in het regeerprogramma van het kabinet-Schoof dat het kabinet met gemeenten in gesprek gaat en met hen onderzoekt of de stijging van de gemeentelijke woonlasten (OZB) kan worden gemaximeerd. Dat zou dan een vermindering betekenen van de mogelijkheden die gemeenten hebben binnen het eigen belastinggebied.
- In de Hervormingsagenda Jeugd hebben onder meer het Rijk en de gemeenten een groot pakket afspraken gemaakt om de jeugdzorg te verbeteren en betaalbaar te houden. Op basis hiervan zijn de rijksvergoedingen voor jeugdzorg aan de gemeenten met ongeveer € 1 miljard afgebouwd. Veel gemeenten moeten die afgesproken bezuinigingsmaatregelen nog realiseren. Een deskundigencommissie presenteerde op 30 januari 2025 een tussentijds advies over de afspraken. Daarin geeft de commissie onder meer aan dat het niet wenselijk en haalbaar is om de geplande besparingen vanaf 2026 door te laten gaan. Het kabinet neemt het advies mee in de voorjaarsbesluitvorming 2025. Dan kijkt het kabinet naar de financiële kant van het advies.
- Het vorige kabinet had besloten tot een aanvullende besparing op de jeugdzorg (oplopend tot € 511 miljoen in 2027). Bij de Miljoenennota besloot het kabinet-Schoof om deze besparing te laten vervallen. Het geld is bij de september-circulaire 2024 toegevoegd aan de algemene uitkering van het gemeentefonds.

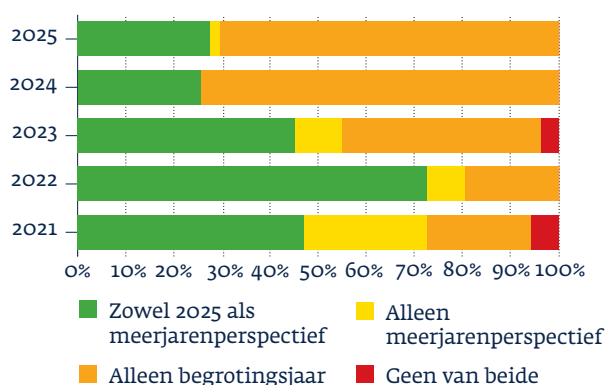
- Op 1 januari 2023 voerde het Rijk de herverdeling van het gemeentefonds definitief in. Gemeenten gaan in stappen naar die nieuwe verdeling. Dat ligt vast voor 3 jaar: maximaal € 37,50 per inwoner (zowel positief als negatief). Dat ingroeipad is in 2025 volledig ingevoerd. In een Kamerbrief van 7 februari 2025 is bekendgemaakt dat het kabinet het nieuwe verdeelmodel in 2025 verder gaat evalueren. Daarnaast is bekendgemaakt dat de volgende stap in het ingroeipad pas gezet wordt op 1 januari 2027. In 2026 blijft het huidige ingroeipad dus gelden. Uiterlijk in het voorjaar van 2026 worden de details bekend over de aanpassingen van het verdeelmodel per 1 januari 2027, op basis van de verdere evaluaties. Concreet betekent dit, dat gemeenten waarvoor het verschil groter is dan € 37,50 per inwoner, op dit moment niet weten of hun extra voor- of nadeel per 1 januari 2027 werkelijkheid wordt.
- Het kabinet-Schoof wil tegemoetkomen aan de langgekoesterde wens om het aantal specifieke uitkeringen (SPUKs) voor gemeenten sterk te verminderen. Na aftrek van 10% efficiencykorting zal dat geld naar verwachting vanaf 2026 aan het gemeentefonds worden toegevoegd.

Uitkomsten begrotingen

- 50 van de 51 Gelderse gemeenten presenteren een structureel en reëel sluitende begroting 2025.
- Ongeveer een kwart (14) van de gemeenten presenteert ook een structureel en reëel sluitende meerjarenraming 2026-2028.
- 1 gemeente presenteert een structureel begrotingstekort voor 2025, maar een structureel en reëel sluitende meerjarenraming 2026-2028.

Ondanks de sluitende begrotingen voor het jaar 2025, zijn gemeenten terughoudend met het aangaan van structurele verplichtingen vanwege de hiervoor toegelichte financiële onzekerheden. Daarnaast zien we dat een aantal gemeenten al zijn gestart met bezuinigingstrajecten om de begroting 2025 en/of meerjarenramingen sluitend te krijgen.

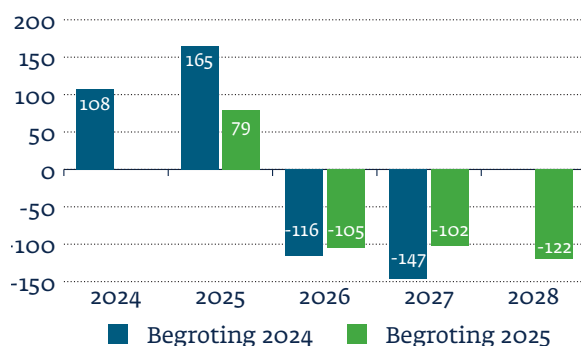
Zijn de begrotingen structureel sluitend ?



Verwachte tekorten vanaf 2026

Voor begrotingsjaar 2025 wordt er door de gemeenten collectief nog een positief structureel saldo gepresenteerd. Dit beeld wijzigt opvallend na 2025. Voor 2028 verwacht 70% van de Gelderse gemeenten (36 van 51) een tekort op de begroting. Het gezamenlijke structurele tekort in Gelderland wordt geraamd op ruim € 122 miljoen. Dat is inclusief 15 gemeenten met een structureel overschot in 2028. Het totale structurele tekort van de 36 gemeenten met een negatieve jaarschijf 2028 bedraagt € 130 miljoen. Dat heeft gedeeltelijk te maken met het begrotingsadvies van de VNG aan de gemeenten, om de financiële gevolgen van de nieuwe financieringssystematiek inzichtelijk te maken.

Totaal structurele en reële saldi (x € 1 mln.)

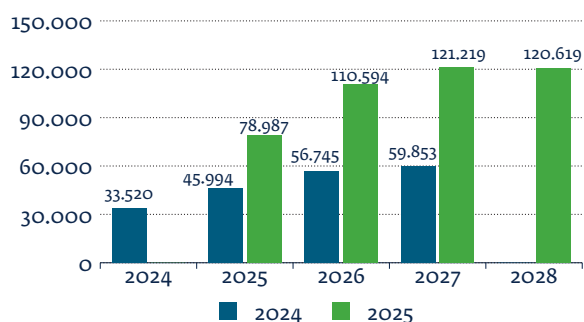


In de grafiek is dit verloop in verwachtingen duidelijk zichtbaar: de overschotten van de jaren 2024 en 2025 slaan om naar tekorten in 2026-2028. De voorspelde tekorten zijn in deze periode stabiel. Vergeleken met de begroting 2024 zijn de verwachte tekorten wel kleiner geworden, mede door het schrappen van de oploep van de opschalingskorting en de aanvullende besparing op de jeugdzorg, en door de ingezette ombuigingstrajecten van de gemeenten.

De uitkomsten van de begrotingen 2025 liggen 51% lager dan werd verwacht bij de jaarschijf 2025 bij de begrotingen 2024.

Het effect van de ombuigingstrajecten is ook goed zichtbaar in onderstaande grafiek. De grafiek toont de structurele bezuinigingen die de gemeenten samen al inboekten in de begroting 2025. Die lopen op tot ruim € 120 miljoen in 2028. Dat betekent dat de resterende financiële opgave in 2028 (de geraamde tekorten) net zo groot is als de al ingeboekte bezuinigingen. Op het niveau van de individuele gemeente betekent dit dat sommige gemeenten dankzij bezuinigingen geen tekorten meer hebben; dat sommige gemeenten nog geen bezuinigingen hebben ingeboekt en daar dus nog ruimte in hebben om hun tekorten op te vangen; en dat sommige gemeenten al forse bezuinigingen hebben ingeboekt en desondanks om verscheidene redenen nog tekorten presenteren. Voor deze laatste groep is de resterende opgave het uitdagendst.

Totaal bezuinigingen

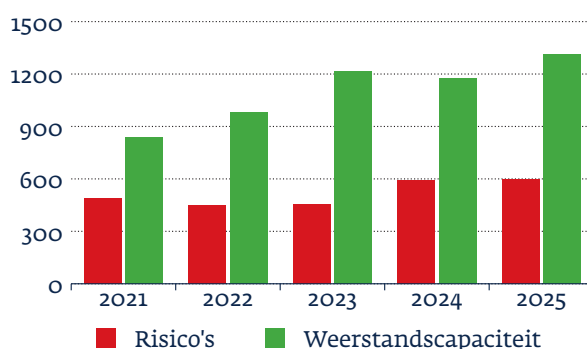


Weerstandsvermogen en reserves

De jaarrekeningen 2023 zijn door bijna alle 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 2023 een forse impuls kreeg. Dit effect zien we duidelijk terug in de begroting 2025 bij de solvabiliteit en in de ontwikkeling van de reserves.

In de paragraaf weerstandsvermogen in de begrotingen 2025 is in totaal sprake van een verbetering van de weerstandsfactor vergeleken met 2024. Bij 24 gemeenten is sprake van een toename van de weerstandsfactor, en bij 27 gemeenten van een afname. We bepalen de weerstandsfactor door het totaal van de weerstandscapaciteit (de aanwezige financiële buffers) te vergelijken met het totaal van de door de gemeenten gekwantificeerde risico's. Op gemeentelijk niveau zijn toenames of afnames van de weerstandsfactor dan ook te verklaren door veranderingen in beide factoren.

Ontwikkeling weerstandsvermogen (x € 1 mln.)

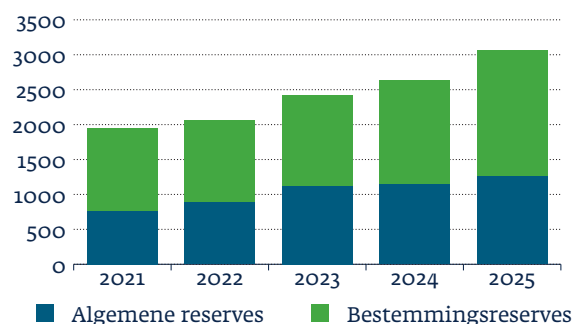


De gemiddelde weerstandsfactor in Gelderland schommelde de afgelopen jaren tussen de 1,7 en 2,0. In 2023 was de gemiddelde factor 2,7. Voor 2024 was de gemiddelde weerstandsfactor weer gedaald naar ongeveer 2,0, om in 2025 weer te stijgen naar 2,2. De daling ten opzichte van 2023 wordt vooral veroorzaakt door een stijging van de opgenomen risico's. Die stijging komt onder andere door de loon-, prijs- en rentestijgingen van de afgelopen jaren, maar ook door de opkomst van 'nieuwe' risico's, zoals digitale weerbaarheid. De stijging ten opzichte van 2024 komt door een toename van de reserveposities. Uit de grafiek blijkt dat de weerstandscapaciteit voor 2025 ruim € 1,3 miljard is en de risico's ongeveer € 600 miljoen.

Het effect van de positieve jaarrekeningresultaten 2023 zien we terug in de raming van de reserves in de begroting 2025. Het daadwerkelijke niveau van 2025 weten we pas als gemeenten de jaarrekeningen 2024 hebben vastgesteld. Op basis van tussentijdse rapportages van gemeenten in 2024 verwachten we incidentele meevallers. In hoeverre deze daadwerkelijk leiden tot positieve eindresultaten, wordt in de komende maanden duidelijk. De grafiek toont de ontwikkeling van de reserves van de Gelderse gemeenten.

Vanaf de begroting 2025 mogen gemeenten onder voorwaarden maximaal 10% van hun vrije algemene reserve inzetten als structureel dekkingsmiddel. In Gelderland hebben 6 gemeenten hier voor het jaar 2025 gebruik van gemaakt.

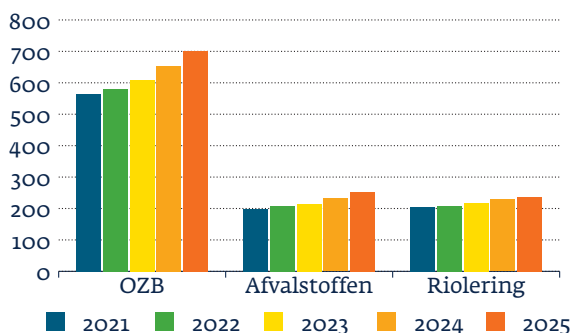
Ontwikkeling reserves (x € 1 mln.)



Gemeentelijke belastingen en heffingen

Gemeenten halen ongeveer 1/5 deel van hun inkomsten uit gemeentelijke belastingen en heffingen. Gemeenten hebben 3 belangrijke belastingen en heffingen voor de gemeentelijke woonlasten. De onroerendezaakbelastingen (OZB) is hiervan ruim de grootste, en het is de enige belastingsoort die niet dient ter dekking van specifieke kosten. De afvalstoffen- en rioolheffing zijn gekoppeld aan de kosten die voor die thema's gemaakt worden. De totale opbrengst van deze heffingen mag volgens de wet nooit meer zijn dan de begrote kosten die gedekt worden met de heffingen. De OZB is dus de enige van deze drie belastingsoorten die als algemeen dekkingsmiddel gebruikt kan worden.

Belastingen en heffingen (x € 1 mln.)

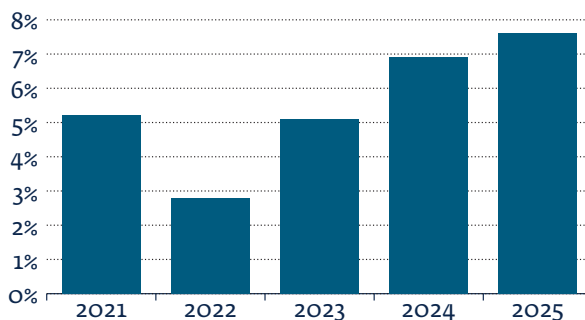


In Gelderland zijn de afvalstoffenheffing en de rioolheffing ongeveer gelijk. In 2025 stijgen de geraamde opbrengsten van de afvalstoffenheffing met ongeveer 8,6%. De geraamde opbrengsten van de rioolheffing stijgen met ongeveer 3,5%.

Er is sprake van resterende of onbenutte belastingcapaciteit 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 38 van de 51 gemeenten zijn de opbrengsten van de riool- en afvalstoffenheffingen 100% kostendekkend. 13 gemeenten hebben onbenutte belastingcapaciteit in één of beide van deze heffingen.

Gemeenten verhoogden de OZB in 2025 gemiddeld met ongeveer 7,6% vergeleken met 2024. De toename komt voornamelijk door inflatiecorrecties en de groei van gemeenten door woningbouw. Daarnaast zien we dat gemeenten de OZB geleidelijk extra verhogen. Enkele gemeenten verhogen in 2025 de OZB met percentages die uitschieten boven de trend. In veel gemeenten wordt een verhoging van de OZB, bovenop een inflatiecorrectie, genoemd als mogelijke inkomstenverhogende maatregel om structurele tekorten vanaf 2026 te dekken.

Jaarlijkse meeropbrengst OZB



Bij de OZB geldt er ook een 'onbenutte belastingcapaciteit'. Deze wordt berekend door de geraamde opbrengsten te vergelijken met de minimale opbrengsten die een gemeente nodig heeft voor een aanvraag van een aanvullende uitkering op basis van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet. Gemeenten met een 'artikel 12-status' krijgen een aanvullende uitkering, die in mindering wordt gebracht op de totale algemene uitkering van alle gemeenten samen. Dergelijke gemeenten vallen dan onder toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), en moeten aan strikte eisen voldoen voordat zij aanspraak kunnen maken op 'artikel 12'. Een onderdeel van het 'artikel 12-toezicht' is dat gemeenten de niet wettelijk verplichte gemeentelijke activiteiten schrappen of verminderen.

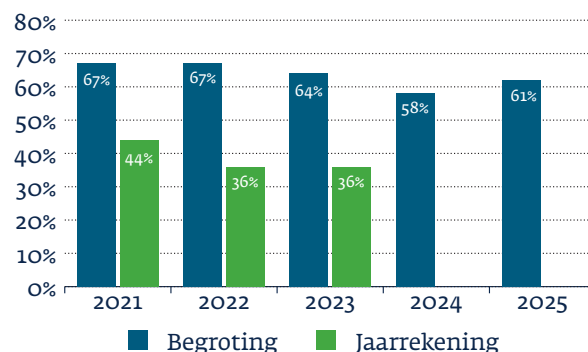
Op basis van de nu geldende normen zijn er 7 Gelderse gemeenten die in 2025 de onbenutte belastingcapaciteit voor de OZB volledig benutten.

Kengetallen

In de begrotingsvoorschriften staat dat gemeenten in hun begroting en jaarrekening een aantal kengetallen moeten opnemen. Deze worden in onderlinge samenhang meegewogen bij ons oordeel over de financiële positie van een gemeente. Onderstaande grafieken tonen de ontwikkeling van de gemiddelde kengetallen van de Gelderse gemeenten, van zowel de begroting als de jaarrekening.

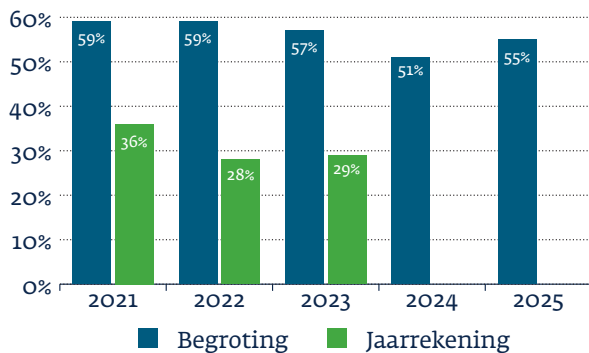
Netto schuldquote

Hoe lager deze percentages, hoe beter



Netto schuldquote gecorrigeerd

Hoe lager deze percentages, hoe beter



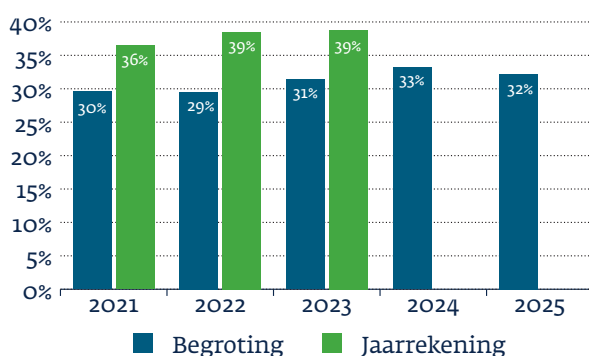
De netto schuldquote is de netto schuld als percentage van de jaaromzet. De netto schuld is alle opgenomen geldleningen verminderd met de tijdelijk uitgezette gelden. Op basis van de jaarrekeningcijfers zien we al enige jaren een geleidelijke daling. In de begroting houden gemeenten hun schulden iets hoger aan. Een mogelijke verklaring is dat voorgenomen investeringen op begrotingsbasis, waarvoor leningen worden geraamd, soms niet binnen het begrotingsjaar kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast kan het zijn dat de werkelijke jaaromzet hoger uitvalt dan begroot.

De ontwikkeling van de gecorrigeerde schuldquote vertoont hetzelfde beeld. De gecorrigeerde schuldquote is de netto schuld min (eventueel) doorgeleende gelden.

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

Solvabiliteit

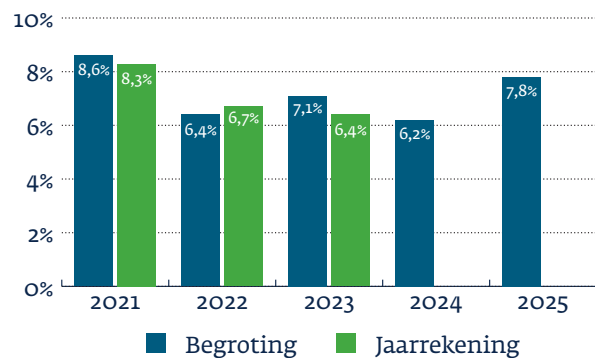
Hoe hoger deze percentages, hoe beter



Het kengetal grondexploitatie geeft aan hoe groot de grondpositie is vergeleken met 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 boekwaarde, die de afgelopen jaren geleidelijk daalde, lijkt sinds 2022 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

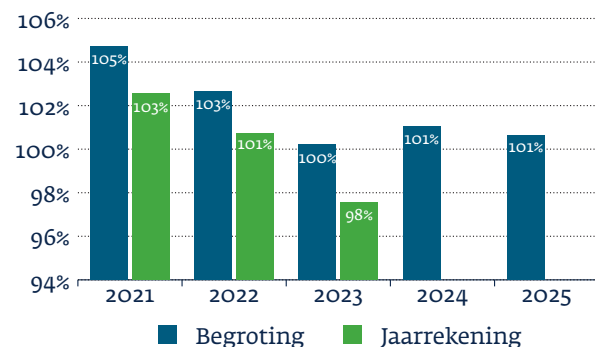
Hoe lager deze percentages, hoe minder risico



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. Het kengetal is dus nadrukkelijk iets anders dan de onbenutte belastingcapaciteit, zoals toegelicht onder 'Gemeentelijke belastingen en heffingen' op bladzijde 5. In de afgelopen jaren daalde dit kengetal in Gelderland geleidelijk, maar vanaf 2023 niet meer. De oorzaken hiervan zijn benoemd in het onderdeel 'Gemeentelijke belastingen en heffingen'.

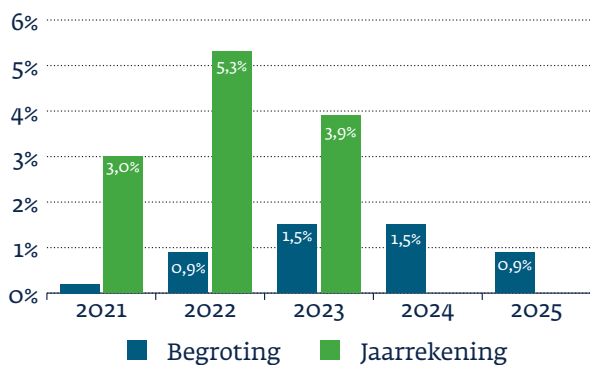
Belastingcapaciteit

Hoe lager deze percentages, hoe beter



Structurele exploitatieruimte

Hoe lager deze percentages, hoe beter



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. Al jaren valt op dat de structurele exploitatieruimte in de jaarrekeningen positiever uitvalt dan geraamd in de begrotingen. Dit kan gedeeltelijk komen doordat gemeenten gepland beleid niet kunnen uitvoeren vanwege personeelstekorten. Daarnaast kregen gemeenten de afgelopen jaren gedurende het jaar extra structurele middelen van het Rijk. Dit gebeurt via herzieningen van de hoogte van de algemene uitkering voor dat jaar in de periodieke 'circulaires' van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

Provincie Gelderland

Markt 11

6811 CG Arnhem

Postbus 9090

6800 CX Arnhem

026 359 99 99

provincieloket@gelderland.nl

www.gelderland.nl