



Analyse van de begroting 2021

**Een verkenning naar de ontwikkeling van de gemeentebegroting 2021
van de Nederlandse gemeenten**

Erwin Ormel

December 2020

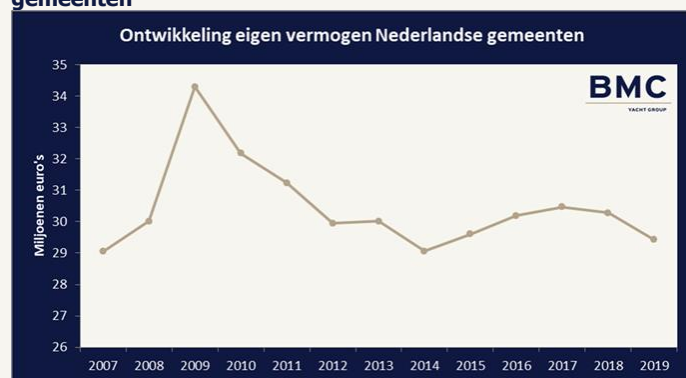
Voorlopige begrotingscijfers 2021

De vermogensontwikkeling van de Nederlandse gemeenten

“Het is ‘code rood’ voor wat betreft de gemeentefinanciën”, zo duidde de Alblisserdamse wethouder Peter Verheij de financiële situatie van de Nederlandse gemeenten, tijdens een door BMC georganiseerd webinar op 16 september jl.. In dit webinar stond de financiële positie van de Nederlandse gemeenten centraal.

Afgelopen zomer publiceerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) de gegevens over de jaarrekeningen van de Nederlandse gemeenten over 2019. Uit een door BMC vervaardigde analyse bleek dat de gezamenlijke Nederlandse gemeenten over 2019 ruim € 800 miljoen hebben ingeteerd op hun eigen vermogen. Daarmee komt het eigen vermogen van de Nederlandse gemeenten weer in de buurt van het dieptepunt dat bereikt werd net na de economische crisis in 2014.

Figuur 1: Ontwikkeling eigen vermogen Nederlandse gemeenten



Gemeenten leveren opnieuw een miljard in

Op 24 november publiceerde het CBS de voorlopige begrotingscijfers over 2021 van de Nederlandse gemeenten.¹ De Nederlandse gemeenten moesten voor 15 november hun vastgestelde begroting inleveren bij de provinciale toezichthouder. Van 15 van de 352 gemeenten waren nog geen gegevens beschikbaar.² Daarmee kan een betrouwbaar beeld worden verkregen van de staat van de gemeentefinanciën in 2021. De gezamenlijke Nederlandse gemeenten gaan er van uit dat ze in 2021 een miljard zullen gaan interen op hun eigen vermogen.

In lijn met de eerdere voorspelling

Begin oktober had BMC al een analyse gemaakt van 105 gemeentebegrotingen³. Op basis van die analyse kwamen we tot de voorspelling dat de gemeenten ongeveer een miljard zouden gaan interen. Die voorspelling blijkt nu uit te komen.

En er werd al ingeleverd in de begroting 2020

Uit een door BMC voorafgaand aan het intreden van de coronacrisis uitgevoerde analyse van de begrotingen 2020 bleek dat gemeenten verwachtten dat ze over 2020 ongeveer € 1 miljard zouden interen op hun eigen vermogen. Weliswaar was er sprake van een accresstijging van het gemeentefonds en een stijging van de belastingopbrengsten, maar de kostenstijging in het sociaal domein was dermate omvangrijk dat gemeenten toch nog verder interen op hun eigen vermogen. Hierbij was nog geen rekening gehouden met de verkoopopbrengst van de Eneco-aandelen.

¹ Het gaat hierbij om data van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies en/of waterschappen, verzameld door het CBS.

² Het gaat hierbij om de volgende gemeenten: Castricum, Eemsdelta, Elburg, Goirle, Haaksbergen, Heerde, Lansingerland, Maasdriel, Middelburg (Z.), Rhenen, Rotterdam, Smalingerland, Vlaarding, Weesp, West Betuwe

³ BMC, **Wie betaalt de rekening**, Een verkenning naar de ontwikkeling van de onroerende zaakbelasting in de gemeentebegroting 2021 van Nederlandse gemeenten, Amersfoort, 9 oktober 2020

Een hoger accres en hogere belastingen gaan op aan het sociaal domein

Het samenvattende beeld van deze analyse is dat er in 2021 een hogere algemene uitkering wordt ontvangen. Dat is een gevolg van de meerjarige accresontwikkeling zoals in de onderscheiden circulaire al was aangekondigd. Ook is er sprake van een boveninflatoire OZB-stijging. Dat neemt niet weg dat gemeenten nog steeds interen op hun eigen vermogen. De extra middelen worden met name aangewend voor de kostenstijging in het sociaal domein. In de onderstaande figuur hebben we de cijfers van 2021 vergeleken met die van de begroting 2020 en de jaarrekening 2019. Omdat nog niet van alle gemeenten de cijfers over 2021 bekend waren, hebben we de cijfers van die gemeenten ook niet meegenomen in de vergelijkende cijfers over 2019 en 2020.

Ongeveer 75% van de gemeenten levert in

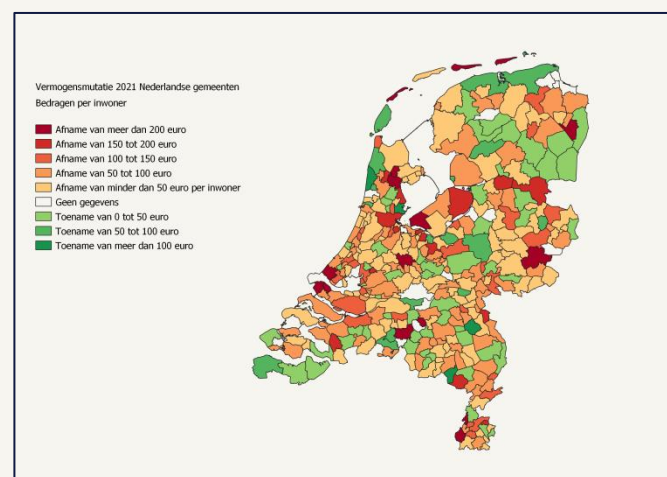
Driekwart van de Nederlandse gemeenten voorziet een vermogensachteruitgang in 2021. Dat ligt in lijn met de begroting 2020, die nog in het pre-Coronatijdperk was opgesteld. In de onderstaande figuur is dit grafisch weergegeven.

Tabel 1: Begrotingscijfers 2021

(Cijfers x € 1 miljard)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021
Algemene middelen			
Algemene uitkering	28,3	28,9	29,9
Belastingen	4,5	4,7	4,9
Saldo overige baten en lasten	0,6	0,5	0,1
Totaal algemene middelen	33,3	34,0	34,9
Netto saldi op de taakvelden			
Bestuur en burgerzaken	-1,4	-1,2	-1,2
Overhead	-5,5	-5,6	-5,9
Openbare orde en veiligheid	-1,6	-1,7	-1,8
Verkeer en vervoer	-2,8	-3,0	-3,0
Economie (excl. Grondexploitatie)	-0,1	0,0	-0,1
Onderwijs	-1,7	-1,8	-1,8
Sport, cultuur en recreatie	-3,8	-3,8	-4,0
Burgerparticipatie en wijkteams	-2,6	-2,7	-2,8
Inkomensregelingen en arbeidsparticipatie	-4,3	-4,4	-4,5
WMO - voorzieningen en dienstverlening	-3,4	-3,4	-3,7
Geëscaleerde zorg 18+	-2,0	-2,2	-1,9
Jeugdzorg	-4,3	-4,1	-4,4
Volksgez., Milieu, RO en Wonen (excl. Grondexpl.)	-1,2	-1,3	-1,4
Saldo grondexploitatie	0,6	0,2	0,4
Totaal netto saldi op de taakvelden	-34,1	-34,9	-36,0
Onttrekkingen aan reserves (per saldo)	0,8	0,9	1,1
Saldo	0,0	0,0	0,0

Figuur 2: Vermogensmutatie 2021



Lokale heffingen

OZB-stijging: méér dan de inflatie en de autonome groei

Twee maanden geleden voorspelde BMC dat de gemiddelde tariefstijging voor de OZB voor woningen op 4,1% zou uitkomen. Dit was exclusief de effecten van de groei van het aantal woningen en niet-woningen. Dit laatste heeft geen effect op de gemiddelde woonlastenstijging maar wel op de totale opbrengsten.

De totale opbrengstenstijging komt voor woningen uit op 5,4%. Voor niet-woningen is de stijging zelfs nog hoger: 6,7%. In de septembercirculaire wordt de autonome groei ingeschat op 0,83%. Dat betekent dat de uitkomsten zelfs nog iets hoger liggen dan aanvankelijk in oktober werd voorspeld. In de onderstaande tabel zijn de taakvelden belastingen verder uitgesplitst.

Tabel 2: Overzicht van de stijging op de taakvelden belastingen

(Bedragen x € 1 miljard)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Stijging tov 2020
Belastingen				
OZB woningen	1,96	2,02	2,13	5,5%
OZB niet-woningen	1,64	1,73	1,84	6,8%
Parkeerbelasting	0,62	0,65	0,66	2,6%
Overige belastingen	0,29	0,27	0,27	-0,7%
Totaal	4,50	4,67	4,91	5,2%

Toeristenbelasting: vooral in Amsterdam

Bij de inventarisatie van de corona-effecten werd door veel gemeenten de derving van de toeristenbelasting als een belangrijk financieel effect genoemd. In mei van dit jaar werd bekend dat het Rijk hiervoor een compensatie beschikbaar zou stellen. Gemeenten houden in hun begroting nauwelijks rekening met derving van inkomsten op dit punt. Uitzondering hierbij is de gemeente Amsterdam. Amsterdam houdt rekening met een derving van 80 miljoen aan toeristenbelasting. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel 3: Overzicht van de geraamde toeristenbelasting

(Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Amsterdam	133,6	199,3	120,0	-39,8%
Overige gemeenten	189,9	184,5	197,2	6,9%
Totaal	323,4	383,8	317,2	-17,3%

Parkeeropbrengsten: een identiek beeld

De derving van de parkeeropbrengsten geeft hetzelfde beeld als bij de toeristenbelasting. De gemeenten waar nu de cijfers van bekend zijn ramen net als in 2020 ongeveer € 900 miljoen aan parkeeropbrengsten. met dien verstande dat Amsterdam een derving raamt van € 25 miljoen vorig jaar, terwijl de opbrengst in de andere gemeenten ruim 4% hoger wordt ingeschat.

Tabel 4: Overzicht van de geraamde parkeeropbrengsten (leges en belastingen)

(Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Amsterdam	294,7	322,9	295,6	-8,5%
Overige gemeenten	567,1	576,8	601,9	4,4%
Totaal	861,8	899,6	897,5	-0,2%

Afvalstoffenheffing: hogere kosten en hogere tarieven

Het ziet er naar uit dat de Nederlandse burgers in 2021 gemiddeld een hoger tarief voor de afvalstoffenheffing in rekening gebracht krijgen. De kostenstijging, exclusief de componenten zoals overhead en btw die extra-comptabel toegerekend mag worden, bedraagt ruim 6%. Dit is inclusief de volumemutaties zoals de groei van het aantal woningen. De kostenstijging bedraagt ruim € 100 miljoen. Er wordt voor ruim € 150 aan extra opbrengsten geraamd, zodat per saldo € 50 miljoen aan de algemene middelen wordt toegevoegd.

Tabel 5: Overzicht van de Afvalstoffenheffing

(Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Salarissen en inhuur	-203	-197	-212	7,6%
Subsidies	-5	-5	-5	2,9%
Bijdragen aan andere overheden	-180	-191	-243	27,0%
Bijdragen aan instellingen en personen	-18	-13	-24	79,6%
Rente en afschrijvingen	-64	-69	-72	3,2%
Overige goederen en diensten	-1.253	-1.211	-1.236	2,0%
Totaal lasten	-1.722	-1.687	-1.791	6,2%
Leges, heffingen en belastingen	1.706	2.148	2.290	6,6%
Overige inkomsten	342	-40	-31	-22,1%
Totaal baten	2.048	2.108	2.259	7,1%
Saldo	326	421	468	11,1%

Riolering: stijging op het niveau van de inflatie

Waar bij afval duidelijk sprake is van een kostenstijging en opbrengstenstijging boven het inflatieniveau, beweegt de kostenontwikkeling van de rioolexploitatie zich rond het inflatieniveau. Bovendien stijgen zowel de kosten als de opbrengsten met ongeveer een gelijk niveau.

Tabel 6: Overzicht van de rioolheffing

(Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Salarissen en inhuur	-129	-128	-133	3,8%
Subsidies	-1	-2	-1	-42,0%
Bijdragen aan andere overheden	-27	-24	-31	29,3%
Bijdragen aan instellingen en personen	-5	-4	-7	72,3%
Rente en afschrijvingen	-258	-284	-284	0,1%
Overige goederen en diensten	-864	-805	-821	1,9%
Totaal lasten	-1.282	-1.247	-1.277	2,4%
Leges, heffingen en belastingen	1.525	1.626	1.669	2,6%
Overige inkomsten	85	-33	-28	-14,8%
Totaal baten	1.610	1.593	1.640	3,0%
Saldo	328	345	363	5,2%

Overhead: een stijging met meer dan de inflatie

De netto lasten voor de overhead stijgen in 2021 met 4,6%, dat is ruim boven de inflatie. Sinds 2017 is niet alleen strak gedefinieerd wat tot de overhead behoort, maar moet de overhead ook centraal worden verantwoord. Op deze wijze kan de kostenontwikkeling van de overhead beter worden gevolgd en kunnen gemeenten zich beter onderling met elkaar vergelijken.

Tabel 7: Ontwikkeling van de overhead

(- = nadeel / Bedragen x € 1 miljard)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Salarissen en inhuur	-3,82	-3,72	-3,87	4,0%
Andere overheden	-0,56	-0,57	-0,64	13,8%
Rente en afschrijvingen	-0,35	-0,38	-0,37	-3,4%
Overige goederen en diensten	-1,68	-1,68	-1,72	2,3%
Bijdragen van derden	0,47	0,32	0,34	6,4%
Verrekeningen (saldo)	0,41	0,41	0,38	-6,3%
Saldo overhead	-5,52	-5,62	-5,88	4,6%

Hogere kosten in het sociaal domein

De stijging zet door

Een belangrijke factor voor de vermogensafname is de kostenstijging in het sociaal domein. De netto lasten voor het sociaal domein lagen in 2019 al ongeveer een miljard hoger dan in 2018. Op onderdelen, met name bij de Jeugdzorg, ligt door deze stijging het volume van de begroting 2020 onder het niveau van de werkelijke uitgaven voor 2019. Dat is reden tot zorg. De begroting 2021 laat een verdere stijging zien op de verschillende onderdelen. In 2019 heeft het Rijk via de algemene uitkering een (incidentele) compensatie toegekend voor de kosten van de Jeugdzorg. Deze compensatie bedroeg voor 2019 € 400 miljoen en voor de jaren 2020 tot en met 2022 elk € 300 miljoen.

Hogere kosten voor de wijkteams

De kosten voor de wijkteams vallen in 2021 € 65 miljoen hoger uit dan in 2020 is begroot. Dat is een stijging van het budget met ruim 7%. Ongeveer € 25 miljoen wordt veroorzaakt door hogere bijdragen aan andere overheden, waaronder gemeenschappelijke regelingen. Een bedrag van € 40 miljoen wordt verklaard door hogere bijdragen die verleend worden aan huishoudens en instellingen. In de onderstaande tabel is de kostenvergelijking opgenomen.

Tabel 8: Kostenontwikkeling van de Wijkteams

(- = nadeel / Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Salarissen en inhuur	-224	-225	-241	6,9%
Subsidies	-19	-19	-21	6,0%
Bijdragen aan andere overheden	-171	-173	-199	15,3%
Bijdragen aan instellingen en personen	-201	-180	-219	21,7%
Rente en afschrijvingen	-1	-2	-2	21,3%
Overige goederen en diensten	-261	-294	-283	-3,8%
Bijdragen van derden	22	9	10	5,5%
Verrekeningen (saldo)	-7	-9	-3	-66,7%
Saldo	-863	-892	-957	7,3%

WMO: Een stijging van € 300 miljoen ten opzichte van 2020

De netto kosten voor de WMO stijgen met bijna € 300 miljoen ten opzichte van 2020. Onderstaand overzicht laat zien dat deze kostenpost vooral wordt veroorzaakt door een toename, van dan wel hogere kosten voor de verstrekte voorzieningen.

Tabel 9: Kostenontwikkeling WMO

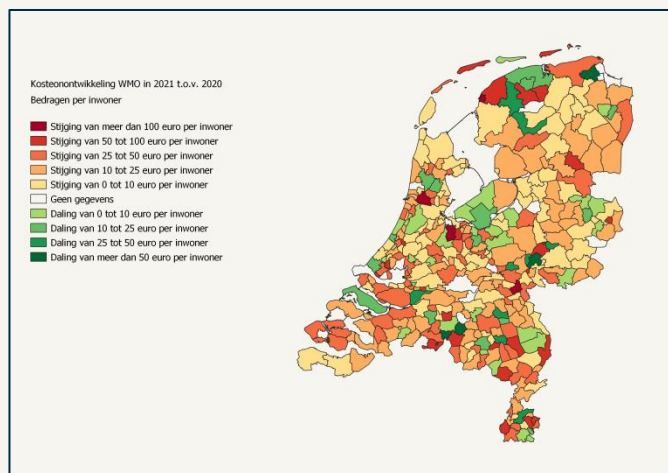
(- = nadeel / Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Salarissen en inhuur	-305	-293	-307	4,6%
Sociale uitkeringen in natura	-2.750	-2.660	-2.963	11,4%
Subsidies	-8	-7	-4	-40,9%
Bijdragen aan andere overheden	-294	-296	-312	5,2%
Bijdragen aan instellingen en personen	-37	-38	-40	5,7%
Rente en afschrijvingen	-5	-6	-8	31,0%
Overige goederen en diensten	-215	-240	-201	-16,4%
Bijdragen van derden	204	168	177	5,8%
Verrekeningen (saldo)	-8	-12	-11	-12,6%
Saldo	-3.418	-3.384	-3.667	8,3%

Weinig extremen in de stijging

In de onderstaande figuur is de kostenstijging van de WMO in 2021 ten opzichte van 2020 in beeld gebracht. Verreweg het merendeel van de gemeenten noteert een stijging in de categorie 0 tot 25 euro per inwoner. Daarnaast zijn er zowel gemeenten die een forse stijging noteren, als gemeenten die een bezuiniging hebben ingezet ten opzichte van vorig jaar.

Figuur 2: Kostenontwikkeling WMO ten opzichte van 2020



Overgang van WMO naar WLZ

In de meicirculaire 2020 heeft een uitname uit het gemeentefonds plaatsgevonden van € 495 miljoen vanwege de openstelling van de Wet Langdurige Zorg voor mensen met een psychische stoornis. Naar verwachting zullen 8.500 cliënten met een psychische stoornis een WLZ-indicatie krijgen. Vanaf 2021 krijgen zij dan zorg vanuit de WLZ, in plaats van de WMO. Deze effecten zien we terug in een daling van de uitgaven op het betreffende taakveld.⁴

Jeugdzorg: een kostenstijging van 7%

De netto kosten voor de Jeugdzorg stijgen met ruim zeven procent. De begroting voor 2021 is daarmee op het niveau van de rekening 2019. Dat houdt in dat om op de begroting 2021 uit te komen er geen volumegroei en geen kostenstijging mogen plaatsvinden. Dat is een risicovol uitgangspunt, mede gelet op de kostenstijgingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. In deze raming is het effect merkbaar van bezuinigingen die de gemeenten hebben ingezet op de Jeugdzorg.

⁴ We zien hierin niet het volledige effect terug, omdat nog niet alle gemeenten in deze cijferanalyse konden worden meegenomen. Daarnaast wordt een deel van het effect gecompenseerd door de loon- en prijsbijstelling.

Tabel 7: Kostenontwikkeling van de Jeugdzorg

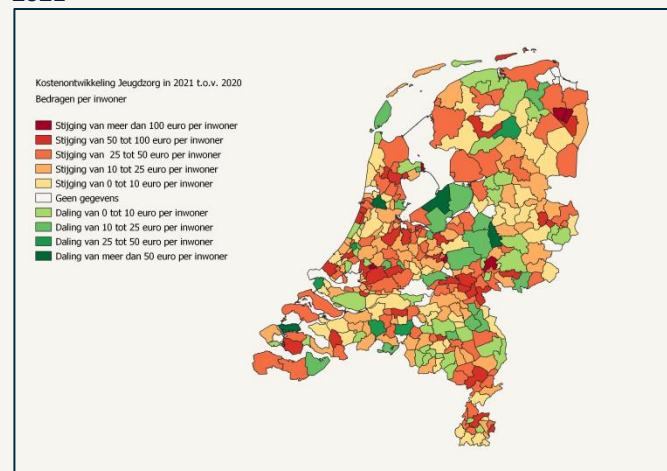
(- = nadeel / Bedragen x € 1 miljoen)

Omschrijving	Rekening 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Mutatie tov 2020
Salarissen en inhuur	-123	-119	-137	14,5%
Sociale uitkeringen in natura	-3.016	-2.720	-2.965	9,0%
Subsidies	-24	-26	-12	-55,4%
Bijdragen aan andere overheden	-1.088	-1.046	-1.105	5,6%
Bijdragen aan instellingen en personen	-111	-87	-100	14,3%
Rente en afschrijvingen	-1	0	-1	209,0%
Overige goederen en diensten	-372	-352	-322	-8,4%
Bijdragen van derden	420	293	296	1,2%
Verrekeningen (saldo)	-16	-5	-7	20,0%
Saldo	-4.333	-4.064	-4.352	7,1%

Kostenontwikkeling Jeugdzorg: meer extremen

De spreiding van de kostenontwikkeling in de Jeugdzorg is groter dan die bij de WMO, zoals onderstaand plaatje laat zien.

Figuur 3: Kostenontwikkeling Jeugdzorg ten opzichte van 2021



Andere ontwikkelingen

Herverdeling Gemeentefonds

De voorstellen om te komen tot een herverdeling van het Gemeentefonds zullen een wissel trekken op sommige gemeentebegrotingen. Andere gemeenten zullen er weer op vooruit gaan. De verdeelmodellen zijn nog niet gepubliceerd, dus het is nog onzeker wanneer de consultatieronde zal starten. Inmiddels heeft het kabinet bekend gemaakt dat de herverdeling niet voor 2023 zal worden ingevoerd.

Omvangrijke dossiers

Naast de herverdeling van het Gemeentefonds liggen er grote vraagstukken op tafel met betrekking tot de gemeentefinanciën: de opschalingskorting, de tekorten in het sociaal domein en de verkenningen tot vergroting van het belastinggebied zijn dossiers die grote impact kunnen hebben op de financiële positie van de gemeenten. Ondertussen zien we dat in steeds meer gemeenten het water tot aan de lippen stijgt. Naast alle inhoudelijke opgaven is het daarom van belang dat gezocht wordt naar een nieuw evenwicht tussen beleid, organisatie en middelen.

Grote verschillen tussen gemeenten

Naast de rode draad dat de financiën van de Nederlandse gemeenten steeds verder onder druk komen te staan, valt ook op dat er grote verschillen zijn tussen de Nederlandse gemeenten onderling. Dat geldt zowel voor de financiële resultaten, voor de omvang van het eigen vermogen, voor de resultaten op de grondexploitatie, als voor de kosten die binnen het sociaal domein worden gemaakt. Dat vraagt om maatwerkoplossingen voor gemeenten. Oplossingen die moeten worden toegesneden op de maat, de schaal en de specifieke omstandigheden van de betreffende gemeente.

Moet uw gemeente bezuinigen?

Maar zoekt u nog naar richting?

In veel gemeenten wordt momenteel nagedacht over het opstarten van een bezuinigingsoperatie om een sluitende meerjarenbegroting te kunnen blijven presenteren. Bent u nog op zoek naar het antwoord op de vraag in welke richting de bezuinigingen gevonden moeten worden?

Dan kan een vergelijking u op weg helpen

Waarin onderscheiden wij ons van andere vergelijkbare gemeenten? Waar geven we meer geld aan uit? En waaraan juist minder? Die vragen kunnen u op weg helpen bij het inrichten van uw bezuinigingsaanpak.

BMC helpt u met het vergelijken

BMC kan u behulpzaam zijn met het vergelijken. Hiervoor hebben we een handige rapportage, waarbij u in één oogopslag ziet waarin uw gemeente zich op hoofdlijnen onderscheidt van andere vergelijkbare gemeenten.

Meer informatie

Erik Flier
Senior accountmanager
Telefoon: 06-51509555
E-mail: erik.flier@bmc.nl

Erwin Ormel
Financiën en Bedrijfsvoering
senior adviseur
Telefoon: 06-10631653
E-mail: erwin.ormel@bmc.nl