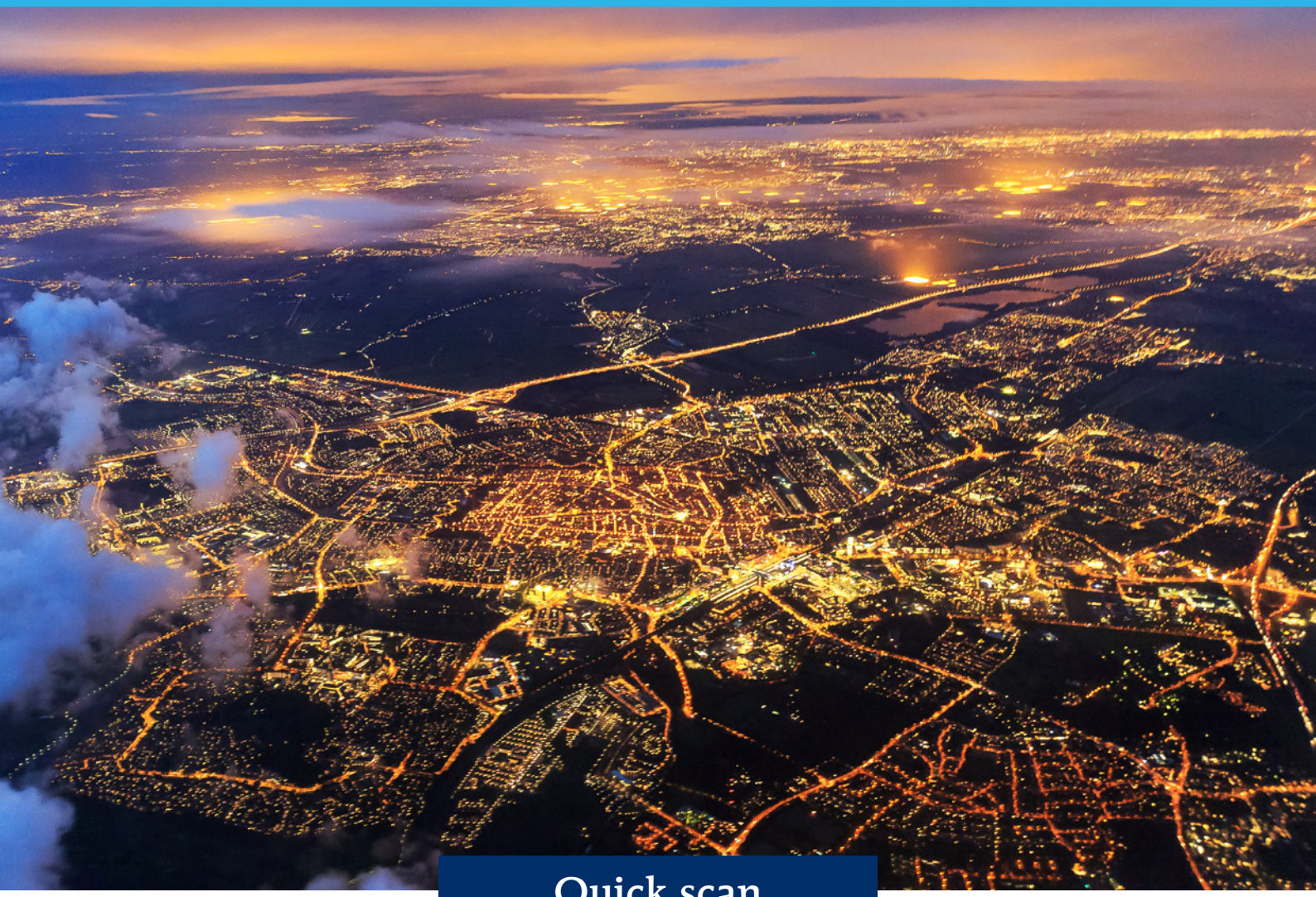


Quick scan

# Quick scan financiën gemeenten Zuid-Holland

Vijf belangrijke inzichten in knelpunten en financiële positie

Deze quick scan maakt onderdeel uit van een breder onderzoek naar gemeenten in Zuid-Holland. De resultaten hiervan worden in januari 2021 gepubliceerd. In dit onderzoek worden naast de financiële ruimte van gemeenten ook de beleidsruimte van gemeenten en de mogelijkheid voor gemeenten om bij te dragen aan de grote transitieopgaven onderzocht. De quick scan is een eerste tussenrapportage in dit bredere onderzoek.

In deze quick scan vindt u een analyse van de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeenten in Zuid-Holland, van 2018 tot 2020. Grote vraag is natuurlijk: is de financiële positie van de gemeenten in deze periode verbeterd of juist verslechterd? En wat zijn daarvan de oorzaken? In deze scan delen we met u onze belangrijkste bevindingen, op basis van ons onderzoek.

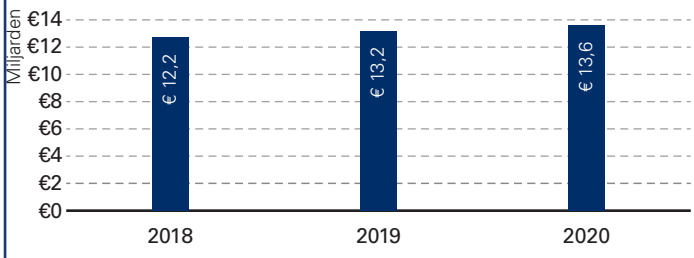

1. **Sociaal domein is met stip de grootste lastenpost .....3**
2. **Werkelijke lasten én baten pakken hoger uit dan begroot.....4**
3. **Hoogconjunctuur maskeert stijgende lasten .....6**
4. **Bijplussen en bezuinigen om begroting rond te krijgen .....7**
5. **De financiële positie van gemeenten verslechtert.....9**
6. **Verantwoording analyse ..... 11**

# 1. Sociaal domein is met stip de grootste lastenpost

***Sinds 2015 zijn veel taken in het sociaal domein op het bordje gekomen van de gemeente, zoals jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Die taakuitbreiding vertaalt zich voor de gemeenten in Zuid-Holland in een forse lastenverzwaring. In de afgelopen jaren maakten de lasten voor het sociaal domein ruim 41% uit van de totale begroting. Opvallend en zorgwekkend is de snelle lastenstijging van de geëscaleerde zorg 18-. Deze ontwikkelingen hebben enorme impact op de financiën van de gemeenten.***

## In twee jaar tijd lastenstijging van 7,5%

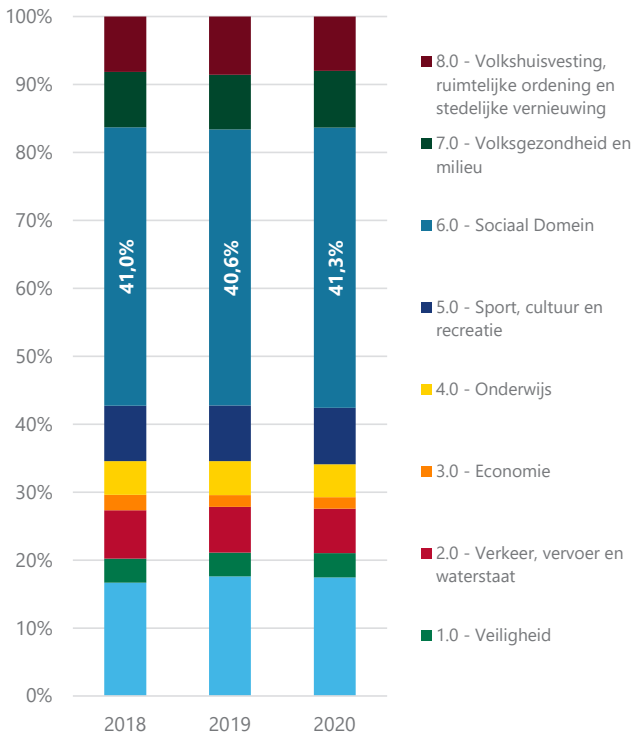
In de periode van 2018 tot 2020 stegen de totale begrote lasten van de gemeenten in Zuid-Holland van € 12,7 miljard in 2018 naar € 13,6 miljard in 2020, een stijging van bijna € 1,0 miljard (7,5%). Slechts een deel hiervan kan worden verklaard door inflatie: over 2018 en 2019 steeg het algemeen prijsniveau met ongeveer 4,3%[1].




Figuur 1. **Totale begrote lasten gemeenten in Zuid-Holland.**

## Sociaal domein 41% van de lasten

Wanneer we de lasten onderverdelen naar BBV-taakvelden, zien we dat een groot deel van het geld wordt 'opgeslokt' door het sociaal domein. In de begroting voor 2020 is voor het sociaal domein een post opgenomen van € 5,6 miljard (ruim 41% van de totale lasten). In 2018 was dat nog € 5,2 miljard.




Figuur 2. **Verdeling lasten per hoofdtaakveld.**

## Forse lastenstijging geëscaleerde zorg 18-

Het meeste geld gaat naar de inkomensregelingen (€ 2,0 miljard in 2020). De geëscaleerde zorg 18- laat de grootste lastenstijging zien. Deze post stijgt in de begroting van € 93 miljoen in 2018 naar liefst € 247 miljoen in 2020.

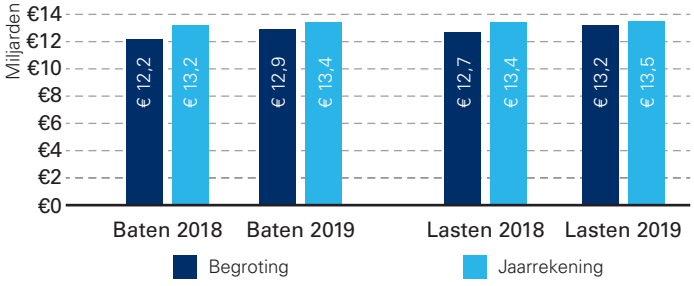
1 https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table?ts=1601475627754

# 2. Werkelijke lasten én baten pakken hoger uit dan begroot

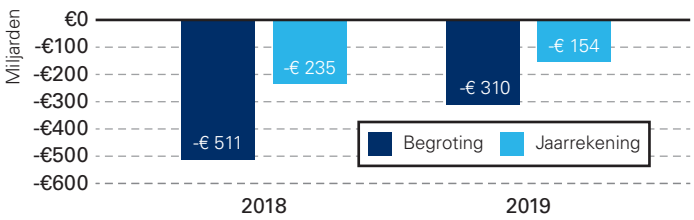
***In de jaren 2018 en 2019 zijn de werkelijke lasten van gemeenten hoger dan aanvankelijk begroot. Vooral in het sociaal domein zien we grote verschillen tussen werkelijke en begrote lasten. Naast de lasten stegen echter ook de baten. Uiteindelijk was het saldo op de jaarrekening minder negatief dan in de begroting.***

## Saldo negatief, maar beter dan begroot

In de figuren hebben we de totale gemeentelijke lasten in de jaarrekening afgezet tegen de begrote lasten voor de jaren 2018 en 2019. Wat opvalt is dat de totale gemeentelijke lasten, zowel in 2018 als in 2019, aanmerkelijk hoger uitvielen dan begroot. Dit geldt echter ook voor de baten. Het saldo van baten en lasten (voor mutaties reserves en resultaat van de rekening) pakte zowel voor 2018 als voor 2019 negatief uit, maar wel veel minder negatief dan voor beide jaren was begroot. Dit wordt duidelijk uit de onderste afbeelding.



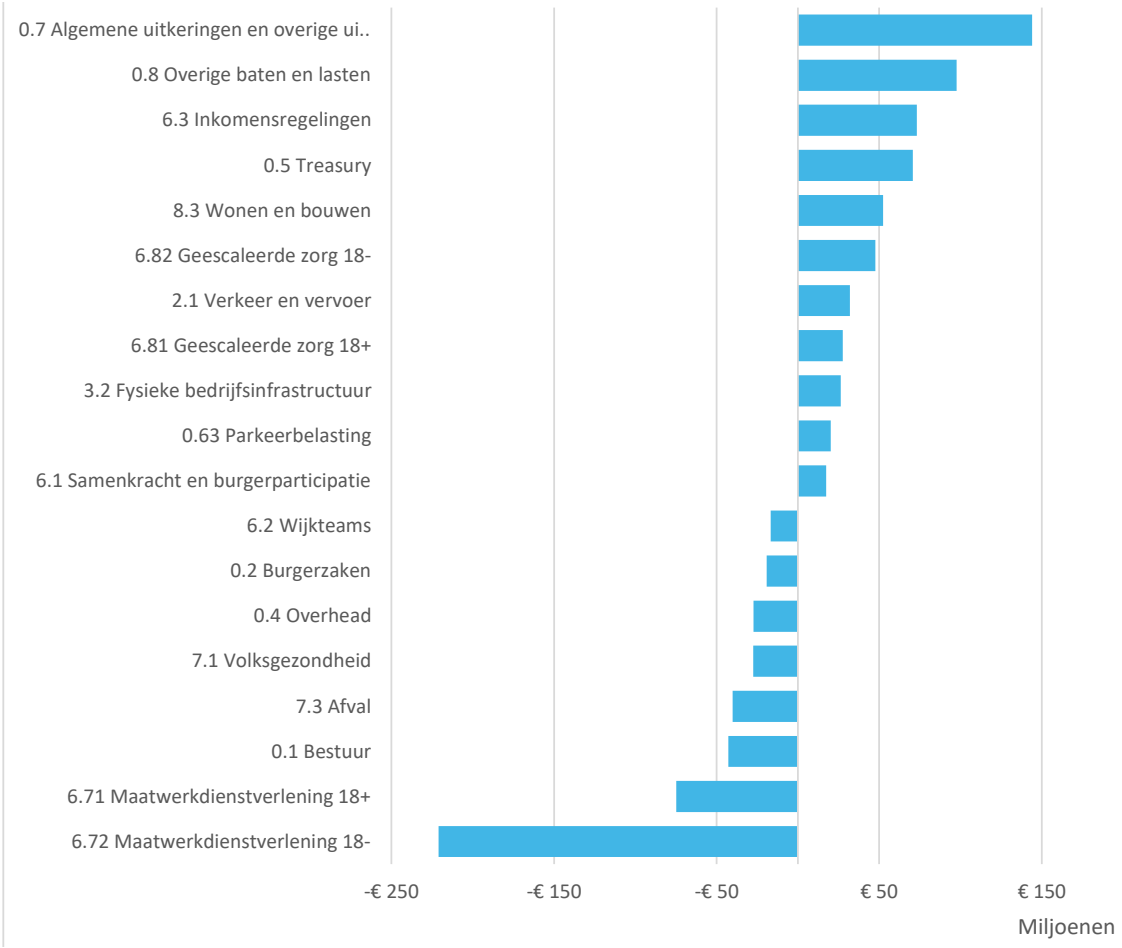

Figuur 3. **Baten en lasten 2018 en 2019**




Figuur 4. **Saldo begroting versus jaarrekening**

## Opvallende verschillen tussen begroting en werkelijkheid

Bij de individuele taakvelden zien we substantiële verschillen tussen het begrote en het uiteindelijk gerealiseerde netto lasten. Vooral op het vlak van maatwerkdienstverlening is zijn de verschillen groot. Voor maatwerkdienstverlening 18- is het verschil tussen de begrote en uiteindelijke netto lasten ongeveer € 221 miljoen! Voor maatwerkdienstverlening 18+ bedraagt het verschil € 75 miljoen.



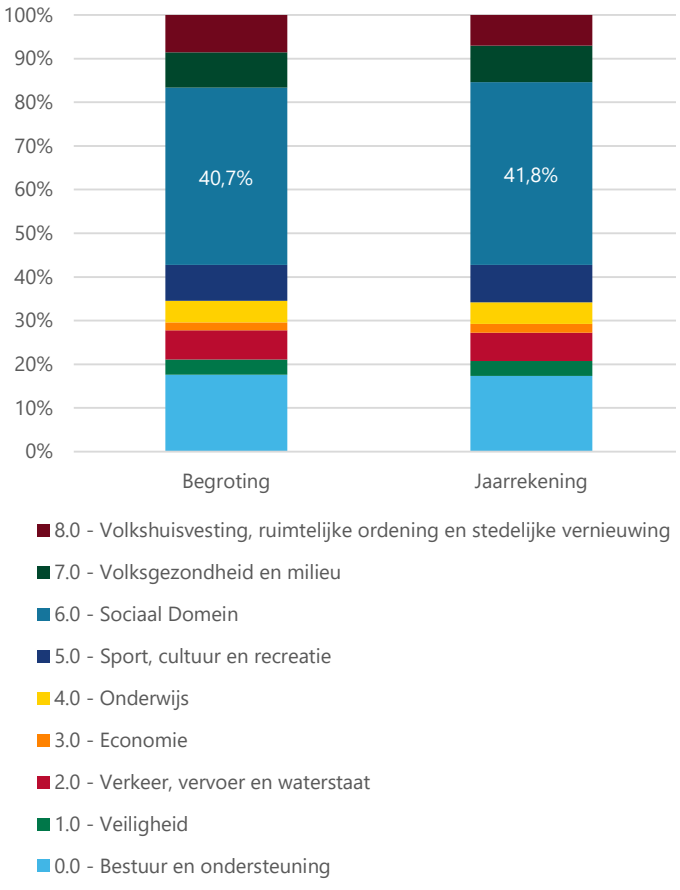

Figuur 5. **Verschil netto lasten jaarrekening en begroting 2019 per taakveld.**

## Meevallers compenseren deels stijgende uitgaven

De fors hogere uitgaven in het sociaal domein worden deels gecompenseerd door extra inkomsten bij andere taakvelden. De uitkering uit het gemeentefonds was bijvoorbeeld € 144 miljoen hoger dan verwacht. Zo kon het gebeuren dat de netto lasten op de jaarrekening voor het sociaal domein in 2019 € 154 miljoen lager uitkwamen dan begroot, terwijl de netto lasten op de jaarrekening voor bestuur en ondersteuning € 234 miljoen hoger uitvielen.

## Aandeel lasten sociaal domein in 2019 hoger dan in 2018

We schetsten hiervoor al dat het sociaal domein een zware wissel trekt op de gemeentelijke begroting. De lasten voor het sociaal domein beslaan een veel groter deel van de totale lasten dan verwacht. Bij de jaarrekening van 2019 zijn de lasten voor het sociaal domein 41,8% van de totale lasten, begroot was 40,7%. In 2018 was het relatieve aandeel van de lasten voor het sociaal domein bij de jaarrekening nog minder (40,7%) dan begroot (41,0%).



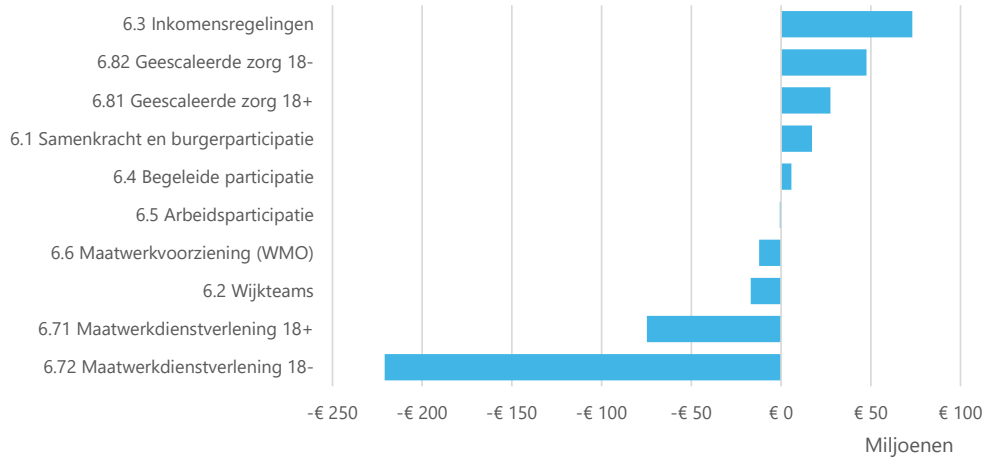

Figuur 6. **Verdeling lasten over hoofdtaakvelden - Begroting versus jaarrekening 2019**

# 3. Hoogconjunctuur maskeert stijgende lasten

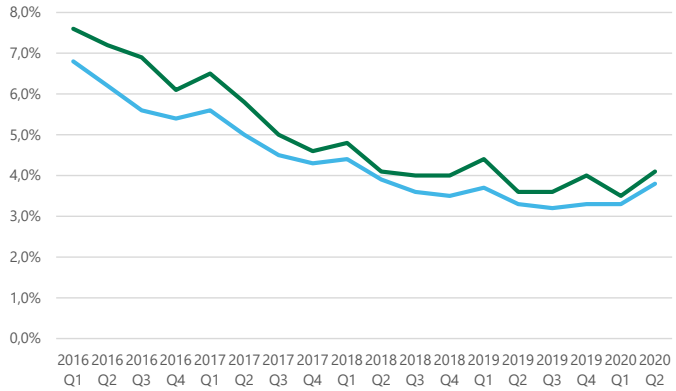
***De uitgaven op het sociaal domein zijn in 2019 sterk onderschat. De onverwachte lastenstijging is deels gecompenseerd door extra inkomsten uit 'Inkomensregelingen'. Dankzij de lage werkloosheid was het saldo op bijstandsuitkeringen in 2019 hoger dan verwacht. De economische bloei maskeerde op deze manier de tekorten.***

## Positieve netto lasten inkomensregelingen krikken resultaat op

In 2019 waren de netto lasten voor het sociaal domein op de jaarrekening € 154 miljoen negatiever dan begroot. Wanneer we in datzelfde jaar naar de individuele taakvelden kijken, zien we voor het taakveld inkomensregelingen met € 73 miljoen juist een positiever resultaat dan verwacht.




Figuur 7. **Verschil netto lasten jaarrekening en begroting 2019 per taakveld**




Figuur 8. **Werkloosheidpercentage van de beroepsbevolking 2016-2020**

## Hypothese:

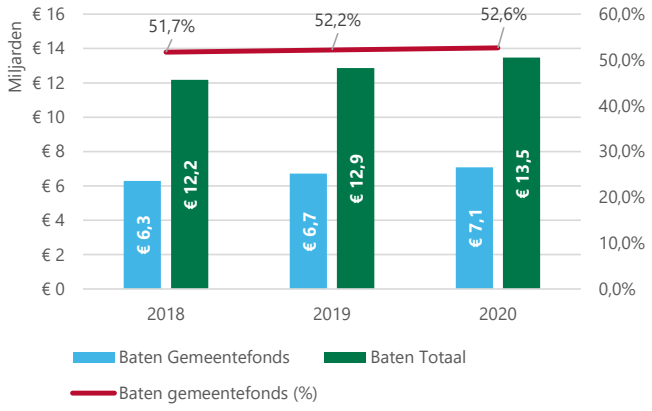
Het taakveld inkomensregelingen bestaat uit uitkeringen aan bijstandsgerechtigden en is te koppelen aan het werkloosheidscijfer. We denken dan ook dat de verwachte stijging van de werkloosheid in 2020 en 2021 de lasten van het sociaal domein verder zal opdrijven. Hierdoor komt de financiële positie van de gemeenten sterk onder druk te staan.

# 4. Bijplussen en bezuinigen om begroting rond te krijgen

***Wanneer de lasten steeds verder toenemen, zullen ook de baten moeten stijgen. Een hogere uitkering uit het Gemeentefonds kan hieraan een bijdrage leveren. Daarnaast hebben gemeenten zelf een aantal 'knoppen' om aan te draaien. Denk bijvoorbeeld aan het verhogen van gemeentelijke belastingen, het bezuinigen op gemeentelijke taken, of het aanspreken van reserves om tekorten aan te vullen.***

## Uitkering uit Gemeentefonds neemt toe

De algemene uitkering uit het Gemeentefonds is voor gemeenten de belangrijkste inkomstenbron. In de begrotingen van de gemeenten in Zuid-Holland stijgt de totale bijdrage uit het Gemeentefonds van € 6,3 miljard in 2018 naar € 7,1 miljard in 2020; een stijging van 12,6%. Hierbij moet opgemerkt worden dat een deel van de uitkering van het Gemeentefonds incidentele middelen betreft.

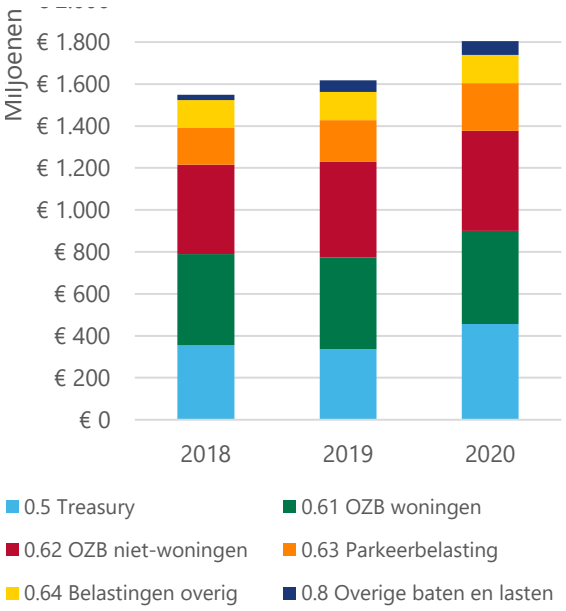



Figuur 9. **Baten Gemeentefonds ten opzichte van totale baten.**

## Hogere belastingen om tekorten aan te vullen

Kijken we naar de procentuele verdeling van de baten, dan zien we dat het aandeel Gemeentefonds licht is toegenomen. In 2020 kwam 52,6% van alle inkomsten uit het Gemeentefonds. In 2018 was dat 51,7%.

Daarnaast hebben gemeenten de overige inkomsten verhoogd. Gemeenten begroten hogere inkomsten op treasury, OZB niet-woningen, parkeerbelasting en 'overige belastingen'.
De begroting doet vermoeden dat gemeenten de belastingen willen opschroeven om het financiële plaatje sluitend te krijgen. Deze hypothese onderzoeken we verder in het vervolg van deze studie.




Figuur 10. **Baten gemeentelijke belastingen**

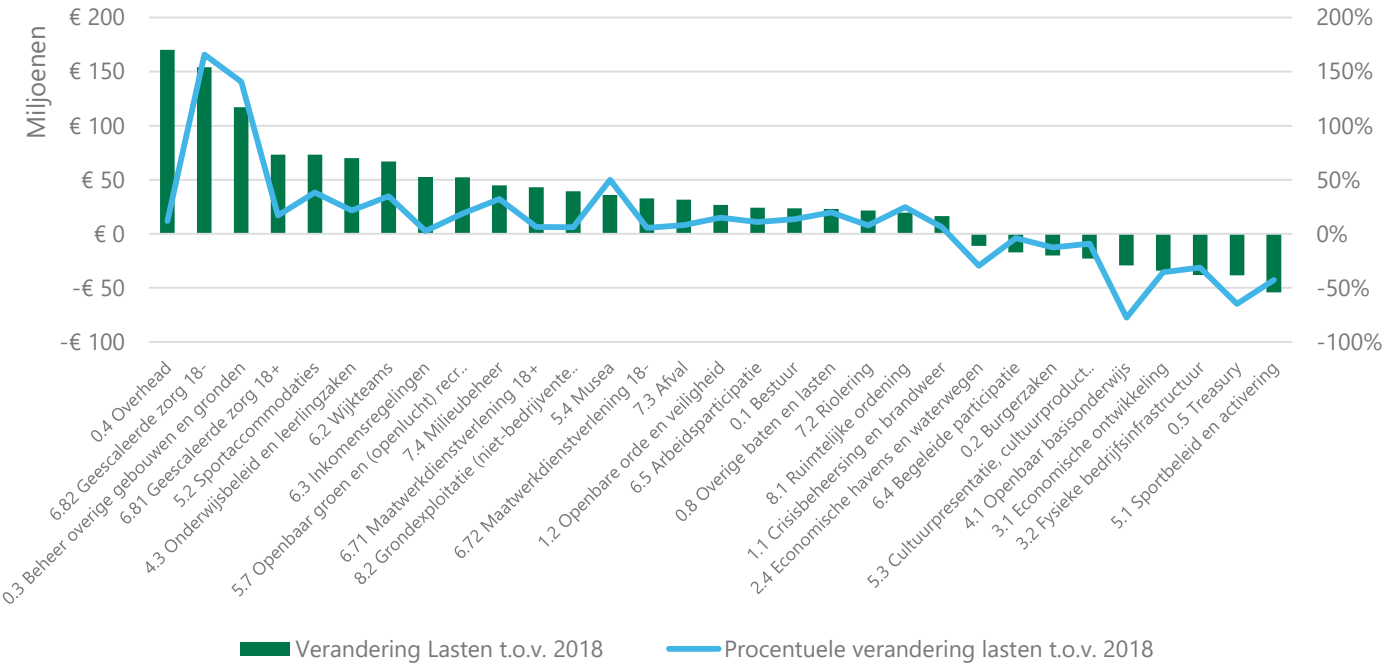
### Hypothese:

De maatregelen die gemeenten nemen om meer inkomsten te verkrijgen, zijn geen structurele oplossing. Je kunt belastingen niet blijven verhogen. Op de lange termijn zullen gemeenten daardoor interen op hun eigen vermogen.

## Bezuinigen op andere taken

Gemeenten kunnen hun begroting ook in balans brengen door te bezuinigen op taken buiten het sociaal domein. We zien voor de periode 2018-2020 voorgenomen bezuinigen op: sportbeleid en activering (€ 54 miljoen) en op fysieke bedrijfsinfrastructuur (€ 38 miljoen). Op openbaar basisonderwijs wordt procentueel het meest bezuinigd (€ 30 miljoen, 77,5%). Wanneer gemeenten op deze taken bezuinigen, komt er geld vrij voor andere taken.

Daarnaast blijkt uit deze figuur dat de taakvelden met stijgende lasten een groter effect hebben op de totale begroting. In absolute zin wordt er op overhead (+€ 170 miljoen), geëscaleerde zorg 18- (+€ 154 miljoen) en beheer overige gebouwen en gronden (+€ 117 miljoen) fors meer begroot in 2020 dan in 2018.

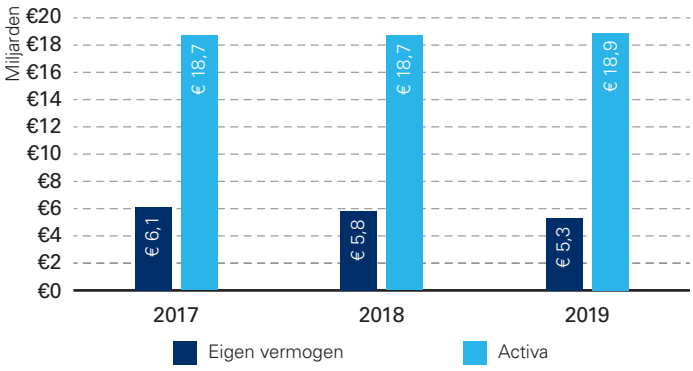



Figuur 11. **Verandering lasten begroting (2020 ten opzichte van 2018).**

## Inzet reserves zorgt voor daling eigen vermogen

Als laatste middel kunnen gemeenten tekorten aanvullen uit het eigen vermogen. Deze grafiek laat zien dat het totale eigen vermogen van gemeenten in Zuid-Holland in twee jaar tijd is gedaald van € 6,1 miljard naar € 5,3 miljard (-12,2%).

In diezelfde periode nam de totale omvang van de balans van de gemeenten juist licht toe: van € 18,7 miljard naar € 18,9 miljard (+1,2%). Gemeenten financierden in de periode 2018-2019 dus een groter deel van hun bezittingen met vreemd vermogen. Dat betekent voor de gemeenten in Zuid-Holland een hogere schuldenlast.




Figuur 12. **Ontwikkeling Activa en eigen vermogen.**

# 5. De financiële positie van gemeenten verslechtert

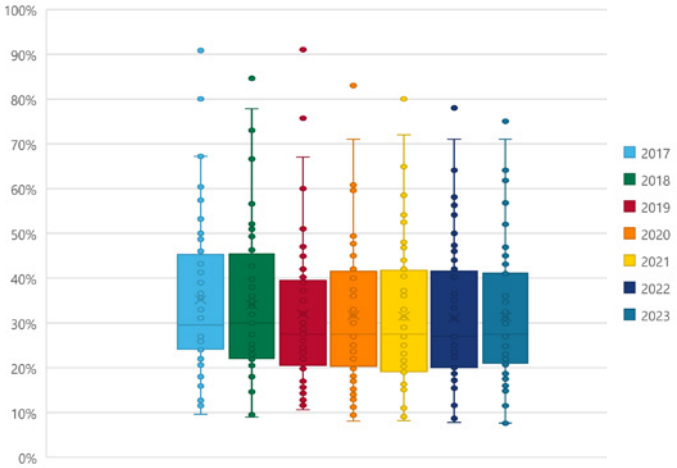
***Gemeenten in Zuid-Holland hebben in 2018 en 2019 op alle mogelijke manieren de toenemende lasten gecompenseerd. Dat deden ze deels met extra inkomsten uit het Gemeentefonds, maar ook door gemeentelijke belastingen te verhogen en door te bezuinigen op andere taken. Ook spraken ze de eigen reserves aan waardoor hun vermogenspositie verslechterde. Een groter deel van de bezittingen wordt nu gefinancierd met vreemd vermogen. Bij een kwart van de gemeenten in Zuid-Holland is de solvabiliteit gedaald tot onder de kritieke grens van 20%. Voor hen wordt het lastiger om langlopende schulden af te lossen.***

## Solvabiliteitsratio: vermogen om schulden af te lossen

De solvabiliteitsratio is de verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal vermogen. De ratio voorspelt in hoeverre je op lange termijn je schulden kunt aflossen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten[2] hanteert signaalwaarden van 20% en 0% voor de solvabiliteit.

## Gemiddelde solvabiliteit daalt

Bij een signaalwaarde van 20% heeft de gemeente een hoge schuldbelasting van het bezit. Bij een negatieve solvabiliteitsratio is de waarde van de schulden groter dan de waarde van de bezittingen. Uit de grafiek blijkt dat de gemiddelde solvabiliteit van de Zuid-Hollandse gemeenten samen (op basis van de bezittingen in 2018) daalde van 32,6% in 2017 naar 28,4% in 2019. De programmabegrotingen laten een verdere daling zien naar 26,1% in 2022.




Figuur 13. **Solvabiliteit (gewogen naar Activa in 2018).**

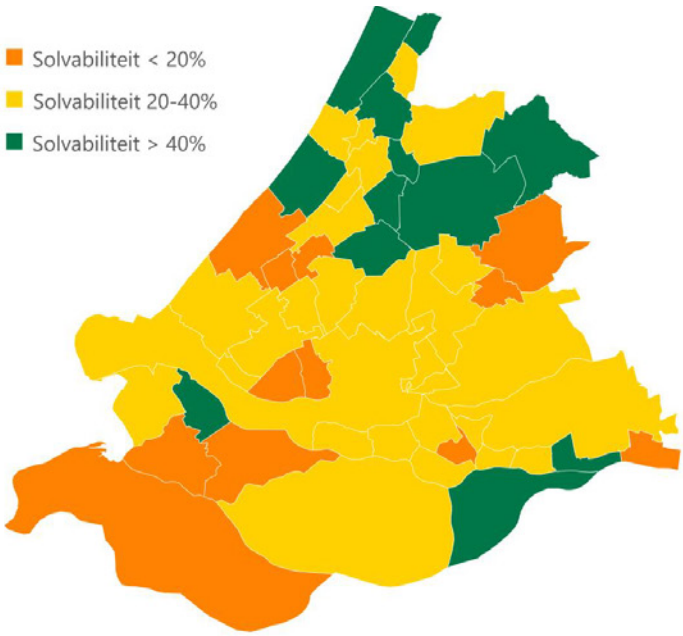
## Hypothese:

Gemeenten komen middelen tekort om stijgende lasten structureel op te vangen. Wanneer gemeenten niet de financiële ruimte krijgen die zij structureel nodig hebben, zal de financiële positie sterk verslechteren.

2 https://vng.nl/sites/default/files/2020-03/handleiding-houdbaarheids-test-gemeentefinancien-2020.pdf)

## Voor steeds meer gemeenten licht op oranje

Hoewel de gemiddelde solvabiliteit van de gemeenten nog boven de 20% zit, staat het licht voor steeds meer gemeenten op oranje: elf gemeenten doken in 2019 onder een solvabiliteitsratio van 20%. In 2017 en 2018 waren dit nog slechts zeven gemeenten.




Figuur 13. **Solvabiliteit van Zuid-Hollandse gemeenten in 2019.**

# 6. Verantwoording analyse

De analyse in deze quick scan is gebaseerd op Iv3-gegevens (Informatie voor derden) 2e plaatsing die gemeenten aanleveren bij het CBS. Deze gegevens zijn gebundeld in de databank Financiën Decentrale Overheden en bevatten informatie uit begrotingen en jaarrekeningen. Aanvullend hebben we informatie uit programmabegrotingen van gemeenten en CBS-gegevens over werkloosheidscijfers gebruikt. Met behulp van de bovenstaande bronnen zijn de volgende gegevens geanalyseerd:

- baten en lasten van gemeenten per BBV-taakveld voor de jaren 2018-2020 (CBS);
- activa en solvabiliteit van gemeenten voor de jaren 2017-2019 (CBS) en 2020-2023 (Programmabegrotingen gemeenten);
- werkloosheidscijfers van Nederland en de provincie Zuid-Holland voor de jaren 2016-2020 (CBS).

We hebben de betrouwbaarheid van de data steekproefsgewijs gecontroleerd. Hiervoor vergeleken we de jaarrekeningen en begrotingen van een aantal gemeenten met de gegevens in de databank. We vonden slechts enkele kleine verschillen tussen de gemeentestukken en de databank, voor ons het bewijs dat de beschikbare gegevens betrouwbaar zijn.