

Het houdbaarheids- tekort van Nederlandse gemeenten

Het Rijk kort de komende periode 3,5 miljard euro op gemeenten. De ombuigingsopgaaf waarmee de gemeentelijke schulden houdbaar blijven, wordt geschat met de methode voor landen en uitgedrukt in het houdbaarheidstekort. Dit houdbaarheidstekort van gemeenten bedraagt 4,3 procent van de uitgaven 2015. Dat verontrust niet. Wel vergt de sterke spreiding voor individuele gemeenten een snel ingrijpen bij financiële problemen en beperking van grote herverdeel-effecten door aanpassing van de verdeelstelsels.

JAN VAN DER LEI
Senior beleidsmedewerker bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nederland verkeert praktisch gezien al vanaf 2008 in een recessie. Door de steun aan banken en EU-landen, de stijging van het aantal werkloosheids- en bijstandsuitkeringen en de daling van belastinginkomsten heeft de overheid de bruto gevestigde schuld van 260 miljard euro sinds eind 2007 zien oplopen naar 449 miljard euro aan het eind van het derde kwartaal van 2014. De EMU-schuldquote steeg van 42,7 procent naar 69,0 procent.

Naast het Rijk hebben ook de gemeenten, door hogere uitgaven dan inkomsten, een extreme vraaguitval helpen voorkomen en de schuld zien stijgen. Zo hebben gemeenten ondanks dalende inkomsten extra geïnvesteerd in het onderhoud en energiezuinig maken van schoolgebouwen. De bruto gevestigde schuld steeg van 35,0 miljard euro eind 2007 naar 45,9 miljard euro eind derde kwartaal 2014.

Tegenover de brutoschuld hebben de gemeenten nog financiële bezittingen in de vorm van geld op de bank, debiteurenvorderingen, uitgeleend geld, en aandelen in beursgenoteerde ondernemingen en beleggingsfondsen. Als dat in

mindering wordt gebracht, krijgen we de nettoschuld. De nettoschuld van gemeenten is zelfs meer gestegen, van 13,6 miljard euro eind 2007 naar 30,3 miljard euro eind derde kwartaal 2014.

Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de nettoschuld in procenten van de inkomsten van de totale overheid, van de centrale overheid inclusief sociale fondsen, van de gezamenlijke gemeenten en van de totale sector lokale overheid. Ondanks dat gemeenten veel kapitaalintensiever zijn, ligt de nettoschuldquote van gemeenten beduidend lager dan die van de centrale overheid. De schuld loopt ook minder snel op. De nettoschuldquote van de totale sector lokale overheid ligt nog lager en is door de opbrengst uit de verkoop van energiebedrijven niet wezenlijk gestegen.

Het Centraal Planbureau voorspelt in zijn december-raming een terugkeer van de economische groei met 1,5 procent in 2015. De Nederlandsche Bank voorspelt in zijn decemberraming voor 2015 een economische groei van 1,2 procent en dat deze groei in 2016 met 1,5 procent doorzet. Daarbij wordt eind 2016 een lichte daling van de bruto gevestigde schuld (EMU-schuld) verwacht naar 68,8 procent van het bbp.

Deze daling van de EMU-schuldquote komt, naast een noemereffect, door het bezuinigingspakket van kabinet-Rutte II. Een aanzienlijk deel hiervan is voor rekening van de gemeenten. Naast kortingen op de budgetten voor de gedecentraliseerde taken jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning vinden kortingen plaats op de budgetten voor huishoudelijke hulp en beschut werk voor gehandicapten. Ook wordt de algemene uitkering gekort, zoals met de taakstelling voor het samenvoegen van gemeenten.

Naast taakwijzigingen is er de komende periode sprake van een korting op rijksoverdrachten van 3,5 miljard euro. Dat is zeven procent van de gemeentelijke inkomsten in 2014. Met de korting helpen gemeenten de schuldgroei van de rijksoverheid terugdringen. Het Rijk heeft door de lagere overdrachten een kleiner financieringstekort. Maar voor ge-

meenten ontstaat een extra bezuinigingsoperatie voor stabilisatie van de schuldquote. Voor de ombuigingen zijn aanvullend leningen als remweg nodig.

In Nederland kijken we voor de gezondheid van de gemeentefinanciën naar de baten en lasten en niet naar de geldstromen. Maar daarmee worden de hoogte van de schuld en het structurele financieringsstekort uit het oog verloren (Van der Lei, 2011; 2014). De vraag rijst wat de houdbaarheid van de gemeentefinanciën is, gemeten in toekomstige geldstromen.

MODEL VOOR HOUBBARE GEMEENTEFINANCIËN

Met een kasstroommodel wordt met de balanscijfers en exploitatiecijfers uit de gemeentelijke jaarrekeningen 2013 – over het materiële bezit, het financiële bezit, de schulden en de inkomsten en uitgaven – de houdbaarheid van de gemeentefinanciën op de middellange termijn bij een slechtweerscenario geschat. Het model is afgeleid van de methode om de houdbaarheid op de middellange termijn van schulden van landen in beeld te brengen. Deze methode wordt onder andere toegepast door het IMF en de Wereldbank.

De intertemporele budgetrestrictie is een begrenzing aan toekomstige begrotingsruimte waarbij de financiën net niet ontsporen. Voor het schatten van de houdbaarheid van overheidsfinanciën wordt voor deze budgetrestrictie vaak de eis van solventie gehanteerd. Opdat een van de geldverstrekkers in de toekomst niet met een onbetaalde rekening blijft zitten, moet de netto contante waarde van de toekomstige financieringsresultaten **kleiner** dan of gelijk zijn aan de huidige voorraad schuld (Da Costa, 2010).

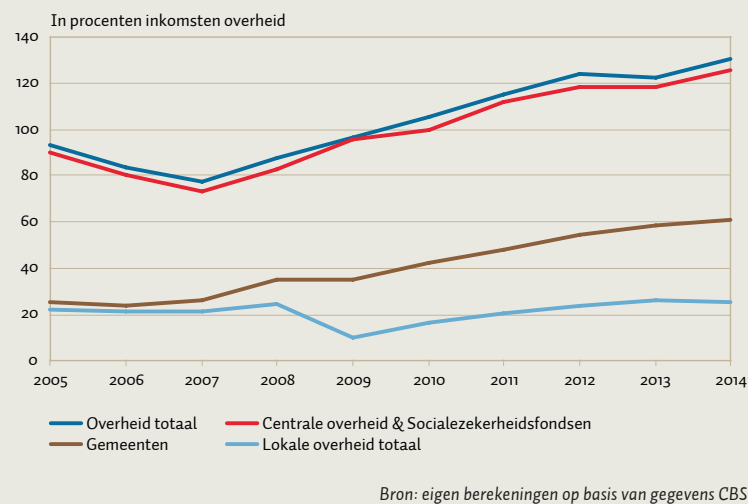
Op deze eis van solventie is kritiek. Hij is te beperkend. De overheid wordt tussentijds niet geliquideerd en kan aan het eind van de beschouwde periode prima een schuld dragen. Een andere kritiek luidt dat bij deze eis voor de houdbaarheidsberekeningen geen goede langetermijnschattingen mogelijk zijn voor de toekomstige inflatie, rente, economische groei en demografie. Maar deze factoren bepalen wel in hoge mate de uitkomst (Wyplosz, 2007).

Arrow *et al.* (2004) geven een goed alternatief voor de eis van solventie. De netto contante waarde van de toekomstige financieringsresultaten minus de huidige schuld mag niet toenemen. De huidige schuld kan worden geherfinancierd. Wyplosz noemt dit de conditie van een stationaire schuld en stelt voor om bij het operationaliseren een vereenvoudigde vorm te kiezen. De schuld als aandeel van het bbp moet op de middellange termijn stabiel zijn of licht dalen. Daarmee beslaat de berekening een korte periode en wordt het probleem van onzekere langetermijnschattingen voor inflatie en dergelijke uit de weg gegaan.

Het model hanteert deze eis van een stationaire schuld op de middellange termijn. De schuldquote wordt daarbij uitgedrukt in een nettoschuld, als aandeel van de inkomsten maar exclusief uitgeleende gelden met een publiek doel. Daarbij hanteert het model een aanvullende eis. Gemeenten lenen voornamelijk voor investeringen, zoals in infrastructuur en schoolgebouwen. Voor economisch herstel is het belangrijk dat deze investeringen op peil blijven en daarom wordt er niet omgebogen op vervangingsinvesteringen. Daarmee luidt de voorwaarde voor houdbare gemeentefinanciën: 'Een gemeente kan, bij een slechtweerscenario in vijf jaar met

Ontwikkeling netto schuld

FIGUUR 1



ombuigingen op de kasstroom uit de baten en lasten, de nettoschuldquote stabiliseren of licht laten dalen zonder daarbij vervangingsinvesteringen uit te stellen.'

Het model berekent eerst het trendmatige groeipad van de inkomsten en uitgaven in kasstromen. De kasstroom wordt daarvoor in drie delen gesplitst. Ten eerste: de kasstroom uit de baten en lasten exclusief renteresultaat en bouwgrondexploitatie. Ten tweede: de kasstroom uit de vervangingsinvesteringen en bouwgrondexploitatie. Ten derde: de kasstroom die volgt uit de rente van de bestaande financieringsstructuur inclusief herfinanciering. De financieringsresultaten van deze drie stromen vormen tezamen met de rente over deze resultaten het trendmatige pad van de toekomstige schuldevolutie (Van der Lei, 2013).

Op dit trendmatige pad wordt als slechtweerscenario in 2015 de netto contante waarde van de kortingen waarmee gemeenten de komende periode worden geconfronteerd, losgelaten. Daarnaast wordt een stijging van de financieringsrente met drie procent, een daling van de inkomsten grondexploitatie met tien procent, en tien procent wanbetaling op uitgeleende gelden als schok ingeboekt. Bij de meeste gemeenten loopt dan de nettoschuldquote op. Alleen bij gemeenten met een groot financieringsoverschot door lage lasten is dit niet het geval. Vervolgens wordt gekeken hoeveel het houdbaarheidstekort bedraagt om de nettoschuldquote vanaf 2020 licht te laten dalen. Het houdbaarheidstekort is hierbij het totaalbedrag aan structurele ombuigingen.

De korting van 3,5 miljard euro op rijksoverdrachten gaat gepaard met een herverdeling door aanpassing van de verdeelstelsels waarmee de rijks gelden onder gemeenten worden verdeeld. Deze herverdeling tussen gemeenten is nog niet bekend. De veronderstelling is dat deze herverdeling leidt tot een nadeel van veertig euro per inwoner. Hoewel een herverdeling landelijk neutraal uitpakt, wordt daarom voor het slechtweerscenario uitgegaan van een korting van afgerond 4,2 miljard euro.

OPERATIONALISERING VAN HET MODEL

De ombuigingen voor houdbare financiën bij het slechtweersscenario worden in vijf jaarlijkse stappen van gelijke omvang ingevuld op de kasstroom uit de baten en lasten. Maar ombuigen is slechts op een beperkt deel van deze kasstroom mogelijk. Het aandeel van deze kasstroom waarop gemeenten succesvol kunnen ombuigen, varieert tussen minder dan vijftig procent en meer dan tachtig procent van de totale lasten, en is dus bepalend voor de uitkomst.

Aan de inkomstenkant zijn de mogelijkheden beperkt tot de onbenutte belastingcapaciteit van de onroerendezaakbelasting. Aan de lastenkant kunnen gemeenten niet ombuigen op rente, afschrijvingen en uitgaven specifieke uitkeringen voor verplichte taken. Ombuigen op taken waarvoor verbruiksvergoedingen worden geheven, is beperkt. Dat kan alleen als lagere dan kostendeckende tarieven in rekening worden gebracht. Volgens de wet mogen ten hoogste kostendeckende tarieven worden geheven. Bij snijden in kosten voor bijvoorbeeld het riool moeten ook de tarieven omlaag als die kostendeckend zijn.

Voor de bouwgrondexploitatie wordt uitgegaan van het gemiddelde financieringsresultaat in de afgelopen jaren. Daarin zit door de recessie al een teruggang in inkomsten. Aanvullend wordt vanaf 2015 een inkomstenval van tien procent ingeboekt. Vervolgens wordt verondersteld dat bij een voorspelde daling van het inwonertal het financieringsresultaat op termijn naar nul beweegt. De gemeente ziet van de bouwplannen af om de wond van de bloeder te stelpen. Bij gemeenten waar men een groei aan inwoners verwacht, wordt een terugkeer naar een positief financieringsresultaat verondersteld. De woningmarkt herstelt zich. Ombuigingen op de bouwgrondexploitatie zitten daarom niet in het houdbaarheidstekort, maar de verliezen wel.

Bij een ideaalcomplex zijn de jaarlijkse afschrijvingen maatgevend voor het niveau van de vervangingsinvesteringen. Voor het toekomstige investeringsvolume wordt uitgegaan van de hoogte van de afschrijvingen. Er vindt een correctie plaats voor inflatie en groei van het aantal inwoners. Maar voor het investeringsvolume wordt niet uitgegaan van de afschrijvingen van de gemeente zelf.

De hoogte van de afschrijvingen – exclusief inhaalafschrijvingen en versnelde afschrijvingen – uit de jaarrekeningen 2013 vertoont een lineair verband met het inwonertal met een R^2 van 0,87. De logica hierachter is dat een stedelijke gemeente weliswaar meer investeringsuitgaven aan openbare gebouwen heeft, maar een landelijke gemeente meer meters weg en riolering per woonhuis. Met dit lineaire verband van een vast bedrag per inwoner wordt het meerjarige investeringsvolume bepaald. Daarmee wordt de situatie van een ideaalcomplex benaderd.

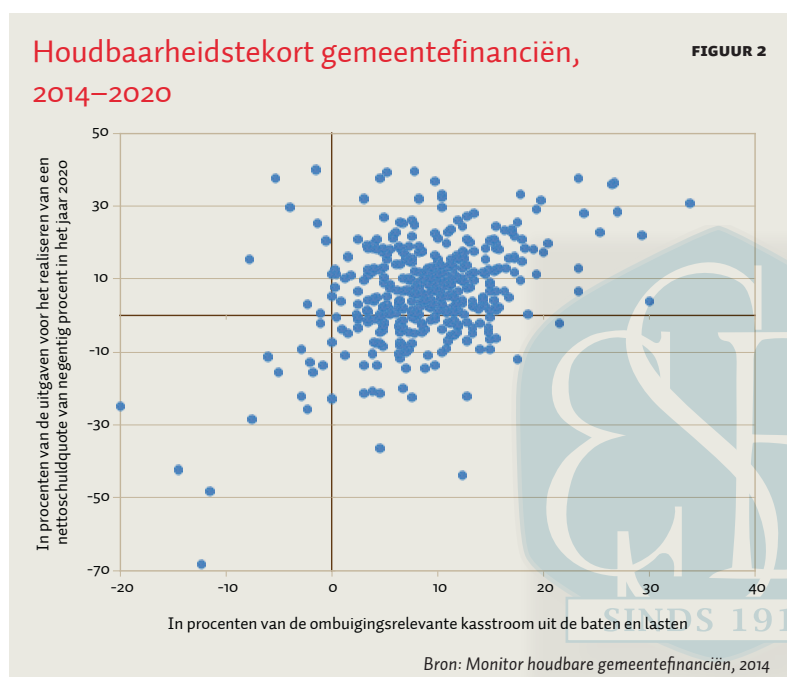
Voor gemeenten geldt een renterisico-norm. Deze verplicht gemeenten de aflossingen van leningen in de tijd te spreiden om het renterisico bij herfinanciering te beperken. Het model gaat met het oog op deze norm uit van leningen met tien jaar looptijd. Jaarlijks wordt een tiende deel van de portefeuille afgelost. Voor de rente wordt gevaren op de historie van de rente op tienjarige staatsleningen. De rente die hieruit voor de leningportefeuille volgt, wordt vermeerderd met een spread van 0,35 procent voor het verschil in gemeentelijke financieringsrente ten opzichte van staatsleningen. De nieuwe financieringsbehoefte wordt ingevuld met aflossingsvrije leningen met tien jaar looptijd.

KENGETALLEN VOOR HET HOUDBAARHEIDSTEKORT

Er worden twee kengetallen gebruikt voor het houdbaarheidstekort om zicht te krijgen op de mate van houdbaarheid van de gemeentefinanciën op de middellange termijn. Deze twee kengetallen sluiten aan bij de kengetallen voor houdbare overheidsfinanciën, zoals voorgesteld door Blanchard (1990) en Gramlich (1990) in hun studies naar in de toekomst kijkende indicatoren.

Het eerste kengetal is het houdbaarheidstekort uitgedrukt in procenten van de ombuigingsrelevante kasstroom uit de baten en lasten. Het is een maat voor de inspanning voor houdbare gemeentefinanciën als het slechtweersscenario zich voltrekt. Hoe hoger het percentage, des te moeilijker de ombuigingsopgave en des te groter het risico op onhoudbare gemeentefinanciën. Bij een negatief percentage is ondanks het slechtweersscenario nog ruimte voor extra uitgaven.

Er zijn gemeenten met een lage of geen schuld die potverteren. Deze gemeenten moeten bij een slechtweersscenario ook deze ruimte aan extra uitgaven ombuigen. Dat leidt tot een hoog houdbaarheidstekort in procenten van de ombuigingsrelevante kasstroom uit de baten en lasten. Maar door de lage schuld hebben ze een langere remweg tot hun beschikking voor het realiseren van ombuigingen. Omgekeerd zijn er gemeenten met hoge schulden die al maatregelen hebben genomen om de schuld af te bouwen. Dat leidt bij een slechtweersscenario tot een laag houdbaarheidstekort in procenten van de ombuigingsrelevante kasstroom uit de baten en lasten. Een deel van de ombuigingen is al gerealiseerd. Maar de hoge schuld beperkt de remweg voor het realiseren van ombuigingen.



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Om deze twee vertekeningen het hoofd te bieden wordt een tweede kengetal voor het houdbaarheidstekort gehanteerd: het houdbaarheidstekort uitgedrukt in procenten van de uitgaven voor het realiseren van een nettoschuldquote van negentig procent in het jaar 2020. Deze negentig procent ligt net onder de geschatte evenwichtsschuld van de gezamenlijke gemeenten na de schok en is geen erg hoge schuld. Bij gemeenten met een lage schuld valt dit kengetal in de regel negatief uit. Er is ruimte voor meer uitgaven om de nettoschuldquote naar negentig procent te laten oplopen. Bij gemeenten met een hoge schuld valt de uitkomst in de regel hoog uit. Er moet extra worden omgebogen om de nettoschuldquote te verlagen naar negentig procent.

Figuur 2 geeft de uitkomsten van de twee kengetallen voor individuele gemeenten. Het model is vertaald naar een monitor voor houdbare gemeentefinanciën met – naast deze twee in de toekomst kijkende kengetallen – kengetallen over de huidige financiële structuur van individuele gemeenten. Deze monitor met financiële kengetallen per gemeente kan worden opgevraagd bij de auteur.

HOUDBAARHEID OP MIDDELLANGE TERMIJN

Gemeenten met een hoge score op het houdbaarheidstekort, als aandeel van de ombuigingsrelevante kasstroom uit de baten en lasten en een positief houdbaarheidstekort voor een nettoschuldquote van negentig procent in 2020, gaan een zware tijd tegemoet. Voor het stabiliseren van de nettoschuldquote moeten ze relatief veel ombuigen, terwijl ze door de hoge schuld weinig remweg in de vorm van extra leningen hebben. De achterliggende oorzaak voor dit risicovolle houdbaarheidstekort zit veelal in achterstallige bezuinigingsopgaven uit achterliggende jaren. Het primaire surplus uit de baten en lasten ligt dicht bij nul of is zelfs negatief. Ook gemeenten met hoge schulden en hoge kapitaallasten door een hoog investeringsniveau in het nabije verleden behoren tot deze groep. Gemeenten met een hoge schuld door veel voorraad bouwgrond horen niet per definitie tot de risicovolle gemeenten. De grond is al betaald en de rentelasten vallen door de lage rente mee.

Nederlandse gemeenten zijn via saneringssteun (artikel 12 Financiële-verhoudingswet) met elkaar verbonden. Een gemeente in financiële nood krijgt extra geld uit het gemeentefonds en dus van de andere gemeenten. Daarmee zijn ze financieel te beschouwen als één gemeente. Hoe houdbaar zijn de financiën van de gezamenlijke gemeenten bij dit slechtweerscenario van 4,2 miljard euro?

Het houdbaarheidstekort in procenten van de ombuigingsrelevante kasstroom uit de baten en lasten komt uit op 6,8 procent. Het houdbaarheidstekort in procenten van de uitgaven voor een schuldquote van negentig procent in 2020 komt uit op 5,3 procent. Geen alarmerende cijfers, het ligt in het kwadrant rechtsboven van figuur 2, redelijk dicht bij het snijpunt van de x-as en y-as. De nettoschuldquote stabiliseert na de ombuigingen in 2020 op 94 procent als het minimaal benodigde houdbaarheidspad wordt gevolgd. Hierbij is wel sprake van een fors positief noemer-effect vanaf 2015, omdat de decentralisatie van taken meer dan zeven miljard euro extra inkomsten oplevert.

Het houdbaarheidstekort ten opzichte van het trendmatige groeipad bedraagt 4,3 procent van de uitgaven 2015. Dat

betekent 2,6 miljard euro ombuigen. Hierin zitten niet de ombuigingen van het financieringstekort van 1,4 miljard euro uit de grondexploitatie. Ook ontbreken in het slechtweerscenario een groot deel van de korting voor het samenvoegen van gemeenten en de korting beschut werk, omdat die na de beschouwde periode worden gerealiseerd. Een flink deel van de kortingen op rijksoverdrachten wordt opgevangen door de ruimte voor een structureel financieringstekort. Met de bescheiden trendmatige groei van inkomsten door lage inflatie, en de nieuwe evenwichtsschuldquote van 94 procent, bedraagt dat toch nog 0,95 miljard euro.

CONCLUSIE

Het houdbaarheidstekort van 4,3 procent voor de gezamenlijke gemeenten jaagt geen schrik aan. Door de grote spreiding in de hoogte van de houdbaarheidstekorten gaat het leed zich afspelen bij individuele gemeenten. Er is niet gerekend met de echte herverdeel-effecten voor individuele gemeenten. Ze verzachten bij de ene gemeente de pijn, maar andere gemeenten met een risicovol houdbaarheidstekort worden door negatieve herverdeel-effecten spreekwoordelijk 'over de rand geduwd'.

Het vraagt om tijdige signalering van financiële problemen door het provinciaal toezicht op de gemeentefinanciën en een soepele maar selectieve toelating tot de regeling voor saneringssteun (de artikel 12-procedure). Hier valt winst te halen door meer focus op de (toekomstige) kasstromen van gemeenten. Ook vraagt het om aandacht voor en terughoudendheid bij de stapeling van herverdeel-effecten door herziening van de verschillende verdeelstelsels. Met meer verticale balans in de financiële verhoudingen door de vergroting van het kleine belastinggebied van gemeenten worden de verdeelstroomnissen van verdeelstelsels beter opgevangen.

LITERATUUR

- Arrow, K., P. Dasgupta, L. Goulder et al. (2004) Are we consuming too much? *Journal of Economic Perspectives*, 18(3), 147–172.
- Blanchard, O.J. (1990) Suggestions for a new set of fiscal indicators. *OECD Economic Department Working Paper*, 79.
- Gramlich, E.M. (1990) Fiscal indicators. *OECD Economic Department Working Paper*, 80. Costa, C.E.L.A. da (2010) Public debt sustainability. In: A. Caputo Silva, L. Oliveira de Carvalho en O. Ladeira de Medeiros (red.), *Public debt: the Brazilian experience*. Brasilia: National Treasury, 73–89.
- Lei, J. van der (2011) Tekort gemeente is soms een voordeel. *ESB*, 96(4613), 406–408.
- Lei, J. van der (2013) Houdbare gemeentefinanciën, een rekenmodel. In: *Houdbare gemeentefinanciën*. Den Haag: VNG, 37–60.
- Lei, J. van der (2014) Toezicht op gemeentefinanciën heeft blinde vlek. *ESB*, 99(4682), 212–215.
- Wyplosz, C. (2007) Debt sustainability assessment: the IMF approach and alternatives. *HEI Working Paper*, 2007(03).