

8 De financiën van gemeenten tijdens en na de grote recessie

Jan van der Lei

Gevolgen van de recessie voor de overheid

Nederland is vanaf 2008 hard geraakt door de grote recessie, maar met ingang van 2015 tekent zich een duidelijk herstel van de economie af. Aan de terugkeer van de reële groei van het binnenlands bruto product (bbp) leveren alle sectoren van de economie hun bijdrage, behalve de overheid. De overheid levert geen bijdrage, omdat ze de komende tijd moet werken aan het terugdringen van het jaarlijks financieringstekort en aan balansherstel. Dit onder het toezicht van Brussel.

De overheid heeft tijdens de recessie de vraaguitval in de economie gedempt door de overheidsuitgaven ondanks dalende inkomsten op peil te houden. Ook heeft ze extra uitgaven gedaan om banken en andere landen te redden en om inkomenszekerheid te bieden aan kostwinners die door de recessie hun baan verloren. Met deze macro-economische stabilisatie heeft de overheid de economische schade beperkt. Maar daarmee is de netto overheidsschuld opgelopen van 202 miljard euro eind 2007 naar 378 miljard euro eind 2014. Dat is bijna een verdubbeling en nog steeds stijgt deze schuld. De bruto gevestigde schuld ligt met 68,8% van het bbp boven het Europese schuldplafond van 60% bbp.

Financiële positie gemeenten verslechterd

Binnen de overheid is ook de financiële positie van gemeenten tijdens de recessie verslechterd. Door dalende inkomsten is de schuld opgelopen. Daarnaast hebben gemeenten extra geïnvesteerd om de vraaguitval in de economie te beperken, wat ook de schuld verhoogt. Met ombuigingen hebben ze de tekorten door dalende inkomsten teruggedrongen.

Komende jaren helpen gemeenten de Rijksoverheid met het terugdringen van het financieringstekort van het Rijk door een deel van de bezuinigingen van het Rijk in te vullen. Voor de komende periode heeft het Rijk extra kortingen op de verschillende uitkeringen in het gemeentefonds ingeboekt. En met ingang van 2015 is een omvangrijk takenpakket van het Rijk naar gemeenten gedecentraliseerd. De budgetten voor deze taken die zijn meeverhuisd, zijn eveneens gekort. Dit betekent dat het financieringstekort bij het Rijk afneemt door lagere

overdrachten, terwijl het financieringstekort bij gemeenten juist toeneemt. Dat noodzaakt gemeenten tot een nieuwe ronde ombuigen.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod:

1. De verslechtering van de financiële vermogenspositie van de gezamenlijke gemeenten tijdens de recessiejaren 2008-2014.
2. De verschillen in de ontwikkeling van het financieel vermogen van individuele gemeenten in de jaren 2008 tot en met 2013 en de financiële vermogenspositie van individuele gemeenten eind 2013.
3. In hoeverre gemeenten het tempo van de benodigde ombuigingen hebben kunnen bijbenen. Lopen gemeenten eind 2013 met ombuigingen achter of hebben ze voorschot genomen op de nieuwe ronde ombuigingen vanaf 2015?
4. De inkomensval van gemeenten tot en met 2014 en de nieuwe ombuigingsopgave vanaf 2015. Met het houdbaarheidstekort wordt de benodigde inspanning van individuele gemeenten om de nieuwe ronde ombuigingen op Rijksoverdrachten op te vangen in beeld gebracht.

1 Verslechtering financiële vermogenspositie gemeenten tijdens de recessie

Kijken we naar de vermogensbalans van een land of van gemeenten dan kan deze worden opgedeeld in twee categorieën. De eerste categorie bestaat uit de materiële productiemiddelen inclusief voorraden en niet aan de beurs genoteerde overheidsbedrijven. De tweede categorie is dan het financieel vermogen waarmee deze productiemiddelen zijn gefinancierd. Het is gebruikelijk de ontwikkeling van de financiële positie van overheden van landen af te lezen aan de ontwikkeling van het financieel vermogen. In veel landen volgt men de financiële positie van gemeenten ook aan de hand van de ontwikkeling van het financieel vermogen.

Het financieel vermogen van de Nederlandse overheid bestaat per saldo uit schulden. Dat geldt ook voor de gezamenlijke Nederlandse gemeenten. De ontwikkeling van het financieel vermogen in de tijd leest men af aan het jaarlijkse financieringssaldo. Dat is bij benadering de kasstroom in geld. Alleen is de definitie van geld wat opgerekt en omvat het ook zaken als openstaande rekeningen, nog te ontvangen belastingen op aanslagen en uitstaande leningen. Bij een positief financieringssaldo in een jaar neemt het financieel vermogen toe (de netto schuld neemt af) bij een financieringstekort in een jaar neemt het financieel vermogen af (de netto schuld neemt toe).

Netto schuld gemeenten meer dan verdubbeld, maar lager dan de schuld van het Rijk

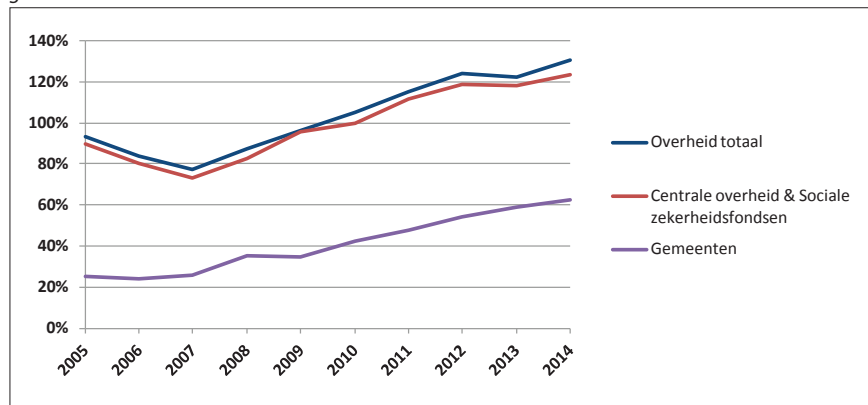
Figuur 1 geeft de ontwikkeling weer van het financieel vermogen van de totale Nederlandse overheid, van de Nederlandse Rijksoverheid inclusief sociale fondsen en van de Nederlandse gemeenten. De ontwikkeling van het financieel vermogen wordt in beeld gebracht met de netto schuld als aandeel van de inkomsten (netto schuldquote).

Relatief gezien hebben gemeenten een aanzienlijk lagere netto schuld dan het Rijk. Eind 2007 bestond het financieel vermogen van gemeenten uit een netto schuld van 13,6 miljard euro. Deze netto schuld is tijdens de recessie met 18,3 miljard euro gestegen naar een netto schuld van 31,9 miljard euro eind 2014. Deze stijging is in 2009 gedempt door extra inkomsten van 5,7 miljard euro uit de verkoop van aandelen energiebedrijven in dat jaar.

De stijging van de netto schuldquote na 2010 wordt niet alleen door de toename van de netto schuld in de teller veroorzaakt. Er is ook sprake van een noemereffect. De inkomsten van gemeenten op basis van gemeentelijke jaarrekeningen

zijn van 57 miljard euro in 2010 gedaald naar 51 miljard euro in 2014. Dit noemereffect verklaart vanaf 2010 ruim 6% van de stijging van de netto schuldquote naar 62,5% in 2014. De schulden van gemeenten zijn in zeven jaar tijd zowel absoluut als relatief meer dan verdubbeld.

Figuur 1: Ontwikkeling netto schuldquote totale Nederlandse overheid, centrale overheid en gemeenten



Ontwikkeling financieel vermogen 2007-2013 ontrafeld

Om beter zicht te krijgen op de oorzaken van het stijgen van de schulden van gemeenten, leggen we de balans van de gezamenlijke gemeenten eind 2007 naast die van eind 2013. Voor deze balansen wordt uitgegaan van de cijfers op basis van de gemeentelijke jaarrekeningen. De cijfers wijken daardoor enigszins af van de hiervoor genoemde bedragen. De balanscijfers daarvan waren gebaseerd op de nationale rekeningen. In de nationale rekeningen worden gemeentebedrijven als afvalverwerkingsbedrijven en zeehavens uit de cijfers gehaald. Op de balans van figuur 2 vormen de rode posten de gehanteerde definitie van het financieel vermogen van gemeenten. In deze definitie zijn dus ook de uitgeleende gelden aan verbonden partijen en aan derden meegenomen.

Aan de ontwikkeling van het financieel vermogen is te zien dat de langlopende schuld en de kortlopende schuld samen 12 miljard euro zijn toegenomen. Het crediteurenkrediet (overlopende passiva) is met 1,6 miljard euro gestegen en de leningen aan verbonden partijen zijn met 2,8 miljard euro gedaald. Tot slot zijn de kortlopende vorderingen, liquide middelen en overlopende activa met 1,3 miljard euro gedaald. Bij elkaar is dit een stijging van de netto schuld met 17,7 miljard euro.

Figuur 2: Balans Nederlandse gemeenten eind 2007 en eind 2013 volgens jaarrekeningen gemeenten

Balans Nederlandse gemeenten ultimo	2007	2013		2007	2013
Debet x mln. euro			Credit x mln euro		
Immateriële vaste activa	577	719	Totaal eigen vermogen	29.047	30.010
Totaal materiële vaste activa	40.145	52.932	Voorzieningen	11.003	6.049
Kapitaalverstrekkingen	1.729	2.174	Langlopende schulden	28.593	38.079
Leningen aan verbonden partijen	8.959	6.167	Kortlopende schulden	6.410	9.015
Overige langlopende leningen	3.303	3.290	Overlopende passiva	3.946	5.592
Overige langlopende uitzettingen	1.534	1.658			
Niet in exploitatie genomen bouwgronden	3.425	2.657			
Onderhanden werk (incl. bwgr. in expl.)	7.570	8.718			
Overige voorraden	222	244			
Kortlopende vorderingen en uitzettingen	8.040	6.308			
Liquide middelen (kas, bank en giro)	1.470	1.390			
Overlopende activa	2.025	2.488			
Balanstotaal	78.999	88.745	Balanstotaal	78.999	88.745

Stijging netto schuld komt voor driekwart door investeringen

De 17,7 miljard euro aan middelen die door de daling van het financieel vermogen zijn vrijgekomen, zijn voor 12,9 miljard euro besteed aan uitbreiding van de (im)materiële activa. Ze zijn dus besteed aan investeringen in wegen, bruggen, schoolgebouwen, etc. De kapitaalverstrekkingen die het financieel belang in overheidsbedrijven weergeven, zijn met 0,4 miljard euro toegenomen. De voorraden bouwgrond en onderhandenwerk bouwgrondexploitaties zijn eveneens met 0,4 miljard euro in waarde toegenomen. Dit ondanks het alvast inboeken van verwachte verliezen op de boekwaarde door dalende grondprijzen.

De resterende 4 miljard euro aan geldmiddelen uit het aangaan van meer schuld is gebruikt voor het opvangen van exploitatietekorten. Deze 4 miljard euro is in de boekhouding weggeschreven door het verlagen van de balanspost voorzieningen met 5 miljard euro, waardoor de reserves met 1 miljard euro konden toenemen. In deze mutatie van de reserves zitten de boekwinsten uit de verkoop van aandelen opgesloten, waaronder de 5,7 miljard euro uit de verkoop van energieaandelen. Ook zitten hierin opgesloten de genomen boekverliezen op de bouwgrondexploitatie, die in het rapport *Financiële positie gemeentelijke grondbedrijven* (EY & Fakton, 2015) worden gesteld op 4 miljard euro.

Hoewel de balanscijfers eind 2014 in deze bespiegeling niet zijn meegenomen, is samengevat driekwart van de financieringstekorten van gemeenten in de afge-

lopen zeven jaar gaan zitten in leningen voor investeringen. Gemeenten hebben overduidelijk met extra investeringen de economische gevolgen van de recessie voor een deel gedempt. Door het grote aandeel van investeringen als oorzaak voor de meer dan verdubbelde schuld, is het balansvermogen met 9,8 miljard euro gestegen en de solvabiliteitsratio met slechts 10% gedaald van 51% eind 2007 naar 41% eind 2013.

Daarnaast hebben gemeenten schuldfinanciering gebruikt als remweg om de daling aan inkomsten op te vangen. In paragraaf 4 gaan we nader in op de daling aan nominale inkomsten van gemeenten van 57 miljard euro in 2010 naar 51 miljard euro in 2014.

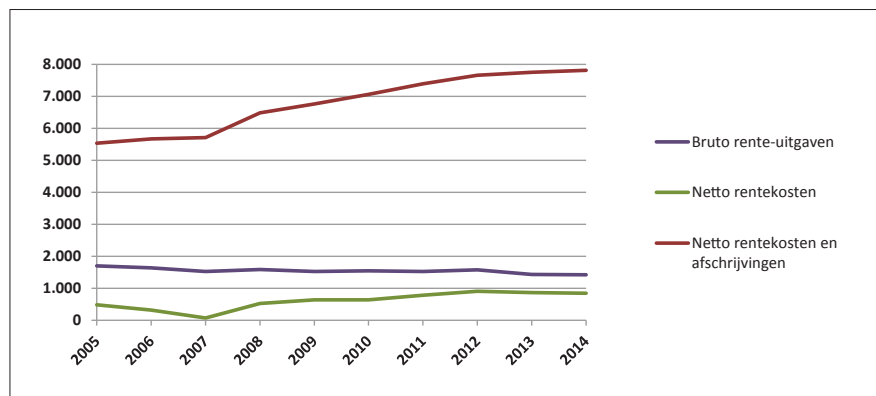
Rentekosten gemeenten stabiel, maar kapitaallasten lopen op

De verdubbeling van de netto schuld roept de vraag op: Hoe zwaar drukken de rentekosten op de exploitatie van gemeenten? Figuur 3 geeft de ontwikkeling van de rentekosten van 2005 tot en met 2014. Uit het verloop blijkt dat, ondanks het verdubbelen van de schulden, de bruto rentekosten zijn gedaald. In 2005 bedroegen de bruto rentekosten nog 1,7 miljard euro. In 2014 bedragen ze 1,4 miljard euro. De netto rentekosten zijn in deze periode wel licht gestegen, doordat de portefeuille uitgeleende gelden is afgenomen. De netto rentekosten van 841 miljoen euro in 2014 leggen maar 1,7% beslag op de inkomsten.

Achterliggende oorzaak van dit geringe rentebeslag op de inkomsten is de sterk gedaalde rente. Bedroeg de rente op een tienjarige staatsobligatie in 1992 nog 9,2%. Dit voorjaar is deze rente op tienjarige staatsobligaties onder de 1% gedaald. Gemeenten lenen ongeveer tegen een tarief dat 0,4% boven de rente op staatsobligaties ligt. De lage rente maakt niet alleen nieuwe leningen goedkoop. Met de herfinanciering van oude leningen die aflopen, boeken gemeenten flinke besparingen op de rentekosten in.

Geld lenen anno 2015 is goedkoop, maar gemeenten lenen hoofdzakelijk voor investeringen. Om deze investeringen te zijner tijd te vervangen moeten de leningen worden afgelost. In die zin weerspiegelen de afschrijvingskosten op investeringen de noodzakelijke aflossingen op de bijbehorende leningen.

Figuur 3: Ontwikkeling rentelasten en kapitaallasten gezamenlijke gemeenten in miljoenen euro.



Hiervoor is aangegeven dat het grootste deel van de toename van schulden is veroorzaakt door investeringen. Een vraag is of deze investeringen ook hadden plaatsgevonden bij een in historisch opzicht normale rentevoet. Maar een gegeven is, dat met de extra investeringen de afschrijvingskosten oplopen. De jaarlijkse afschrijvingen op investeringen plus de rentekosten zijn volgens de nationale rekeningen van 5,5 miljard euro in 2005 gestegen naar 7,8 miljard euro in 2014. De rentekosten plus afschrijvingen worden ook wel de kapitaallasten genoemd en leggen onderhand voor 16,5% beslag op de inkomsten. Op deze kosten kan niet worden omgebogen en het beperkt gemeenten bij het realiseren van toekomstige bezuinigingen.

2 Verschillen tussen gemeenten in de ontwikkeling van het financieel vermogen

In paragraaf 1 is gekeken naar de ontwikkeling van de financiële vermogenspositie van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten. De gemeenten hebben per saldo een netto schuld en deze is de afgelopen zeven jaar meer dan verdubbeld. Maar wat is het beeld als wordt gekeken naar individuele gemeenten? Is de netto schuld in de periode 2007 – 2013 bij alle gemeenten fors opgelopen? En wat is de financiële vermogenspositie van individuele gemeenten nu? Zijn de arme gemeenten rijker geworden en de rijke gemeenten armer?

In deze paragraaf wordt eerst naar de ontwikkeling van het financieel vermogen per inwoner over de periode 2008 – 2013 gekeken. Dit wordt wel de schuldevolutie genoemd. Vervolgens wordt met de solvabiliteitsratio gekeken naar de mate waarmee het bezit van individuele gemeenten (niet) is belast met schuld en wordt met de netto schuldquote gekeken naar verschillen in schuldendruk op de exploitatie van individuele gemeenten.

Schuldevolutie gemeenten in euro per inwoner

Eind 2007 bedroeg de netto schuld per inwoner van de Nederlandse gemeenten 733 euro. Deze netto schuld per inwoner is opgelopen naar 1.886 euro eind 2013. Daarmee komt de schuldevolutie over de periode 2008 – 2013 uit op een toename van de netto schuld per inwoner met 1.153 euro. Bij dit bedrag is geen rekening gehouden met de toename van het inwonertal van Nederland. Kijken we naar de schuldevolutie waarbij we het inwonertal van Nederland vastzetten op de stand eind 2007, dan bedraagt de toename van de netto schuld per inwoner 1.201 euro. Omdat deze cijfers geheel Nederland betreffen, geven ze het gewogen gemiddelde weer. Maar geen gemeente is gelijk en het beeld van individuele gemeenten verschilt onderling dan ook enorm.

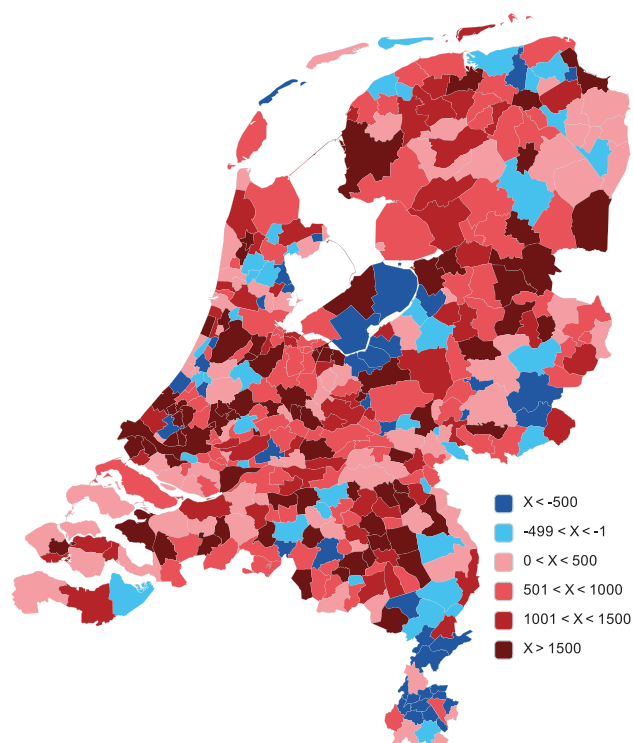
Figuur 4 met de kaart van Nederland toont de schuldevolutie per inwoner in euro van elke gemeente over de jaren 2008 tot en met 2013. De indeling van de kaart is volgens de gemeentegrenzen van 2014, toen het aantal gemeenten 403 bedroeg.

Uit de kaart blijkt dat 82 gemeenten (blauw) ondanks de recessie een financieringsoverschot hadden. Dat is een vijfde deel van alle gemeenten. Het financieel vermogen is de afgelopen zes jaar in deze gemeenten toegenomen. In totaal 41 gemeenten hadden een overschot van meer dan 500 euro per inwoner. Bij 23 gemeenten was het overschot zelfs groter dan 1000 euro per inwoner.

Over de periode 2008-2013 hebben 321 gemeenten (rood) ingeteerd ingeteerd op het financieel vermogen. Gegeven de recessie hadden 85 gemeenten een min of meer beheerst financieringstekort dat lag tussen de nul en vijf honderd euro per inwoner. Bij 75 gemeenten was het financieringstekort in deze zes jaar groter dan 1500 euro per inwoner.

De mediaan van alle 403 gemeenten komt uit op een financieringstekort van 661 euro per inwoner.

Figuur 4: Schuldevolutie gemeenten in euro per inwoner over de jaren 2008 t/m 2013



Grote gemeenten hebben grootste aandeel in toename netto schuld

Bij een onderscheid naar verschillende grootteklassen van gemeenten wordt duidelijk dat het financieel vermogen zich in grote gemeenten gemiddeld negatiever heeft ontwikkeld dan in de andere gemeenten.

Van de vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoner hebben slechts vier gemeenten een financieringsoverschot en maar liefst twintig gemeenten (30%) een financieringstekort van meer dan 1.500 euro. Het meetkundig gemiddelde van deze groep gemeenten ligt met een financieringstekort van 1.408 euro over de jaren 2008-2013 ruim boven het gewogen gemiddelde voor alle gemeenten. Voor de ideeëvorming: Bij een gemeente met 100.000 inwoners die de schuld met 1.500 euro per inwoner ziet toenemen, stijgt de schuld met 150 miljoen euro.

Bij de 137 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners ligt het gemiddelde financieringstekort over de jaren 2008 - 2013 met 449 euro beduidend lager en ook veel lager dan het gewogen gemiddelde voor alle gemeenten. Onder deze groep gemeenten bevinden zich maar liefst 39 gemeenten met een financieringsoverschot. Dat is meer dan een kwart. Maar zestien gemeenten uit deze groep (12%)

hadden een financieringstekort dat hoger lag dan 1.500 euro.

Het gemiddelde financieringstekort over de jaren 2008 - 2013 van gemeenten tussen de 20.000 en 70.000 inwoners bedroeg 714 euro. Onder deze 216 gemeenten zijn 39 gemeenten met een financieringsoverschot. Het aantal gemeenten in deze groep met een financieringstekort van meer dan 1.500 euro bedraagt eveneens 39 (18%).

Het meetkundig gemiddelde financieringstekort over 2008 tot en met 2013 van alle gemeenten ligt met 707 euro beduidend lager dan het naar inwonertal gewogen gemiddelde van 1.153 euro. De mediaan van alle gemeenten bedraagt 661 euro. De scheve verdeling wordt veroorzaakt door de grote gemeenten met meer dan 70.000 inwoners.

Van de toename van de netto schuld van de gezamenlijke Nederlandse gemeenten over de periode 2008 - 2013 met 17,7 miljard euro komt 12,6 miljard euro voor rekening van de vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. In deze gemeenten wonen 7,6 miljoen inwoners en dat is minder dan de helft van de Nederlandse bevolking. De grote gemeenten hebben tijdens de recessie zowel absoluut als relatief ver weg het grootste aandeel in de investeringsimpuls en de exploitatietekorten gehad.

De invloed van de schuldevolutie op de verdeling van financiële vermogens

In hoeverre heeft de schuldevolutie in de periode 2008-2013 de financiële vermogenspositie van gemeenten eind 2013 bepaald? Deze vraag is relevanter dan de vraag in hoeverre de financiële vermogenspositie eind 2007 bepalend is geweest voor de financieringsresultaten. De financieringsresultaten van veel gemeenten zijn in de tussenliggende periode namelijk sterk beïnvloed door de eenmalige opbrengsten in 2009 uit de verkoop van aandelen in energiebedrijven.

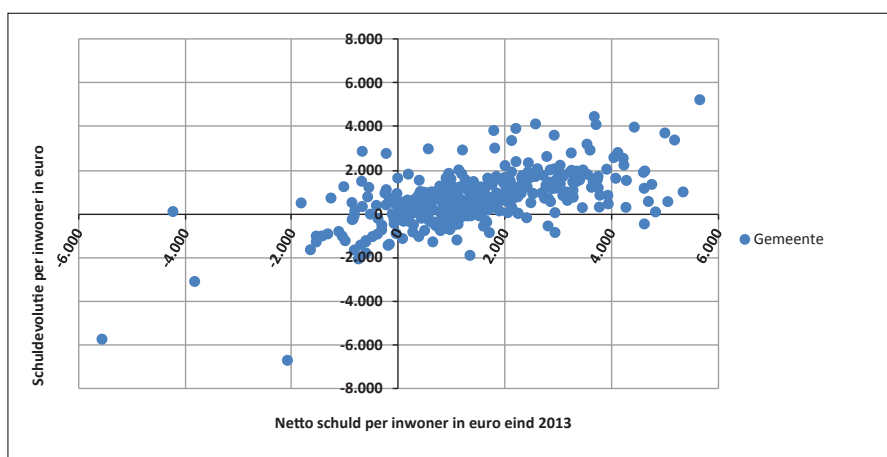
Figuur 5 geeft de spreiding weer van de schuldevolutie in de periode 2008-2013 in euro per inwoner en de netto schuld per inwoner eind 2013 van alle gemeenten. Een gemeente boven de x-as heeft de netto schuld per inwoner zien toenemen (positief is toename netto schuld).

Een gemeente rechts van de y-as heeft een netto schuld per inwoner als financiële vermogenspositie (positief is netto schuld). Een gemeente in het kwadrant rechts beneden had de afgelopen jaren dus een financieringsoverschot, maar heeft nog steeds een netto schuld als financieel vermogen. De correlatiecoëfficiënt van het verband tussen deze schuldevolutie en de netto schuld per inwoner

eind 2013 bedraagt 0,60 en is dus redelijk. Daarbij is wel één kleine gemeente met een extreme score uit de set gegevens weggelaten.

Bij een correlatiecoëfficiënt van nul is er geen verband. Naarmate deze coëfficiënt dichter bij 1 of -1 ligt is het verband sterker. Een behoorlijk aantal gemeenten met een slechter dan gemiddelde financiële vermogenspositie heeft dat dus te danken aan hoge financieringstekorten in afgelopen jaren. En een behoorlijk aantal gemeenten met een goede financiële vermogenspositie heeft dat te danken aan financieringsoverschotten in de afgelopen jaren.

Figuur 5: Verband schuldevolutie jaren 2008 -2013 en de financiële vermogenspositie eind 2013



Eind 2013 zijn er 58 gemeenten die als financieel vermogen een overschot aan geldmiddelen hebben. Voor een deel komt dit door de eenmalige opbrengst uit de verkoop gemeentebedrijven zoals de verkoop van aandelen in energiebedrijven in 2009. Veel gemeenten hebben hier geen profijt van gehad. Bij deze gemeenten komen de verschillen in hoogte van de netto schuld eind 2013 voor een behoorlijk deel voort uit de investeringsimpuls en de financiering van exploitatietekorten. De investeringsimpuls en exploitatietekorten hebben de financiële vermogenspositie in de afgelopen recessiejaren verslechterd.

Leggen we de spreiding van de netto schuld per inwoner van gemeenten eind 2013 naast die van eind 2007 dan blijkt dat deze is toegenomen. Eind 2007 bedroeg de afstand tussen het eerste kwartiel en het derde kwartiel van netto schuld per inwoner 1.336 euro. Dit is de afstand tussen de rijkste gemeente van het armste kwart en de armste gemeente van het rijkste kwart gemeenten, gemeenten in netto schuld per inwoner. De standaarddeviatie voor de netto schuld per inwoner van gemeenten kwam eind 2007 uit op 1.424 euro. In 2013 bedraagt de

afstand tussen het eerste en derde kwartiel 1.725 euro en de standaarddeviatie 1.482 euro.

De verschillen in financiële vermogenspositie tussen het armste kwart en het rijkste kwart gemeenten zijn duidelijk toegenomen. De financiële vermogens lopen eind 2013 behoorlijk uiteen. Eind 2007 was er overigens al sprake van grote verschillen tussen gemeenten qua financiële vermogenspositie.

Verschillen in schuldbelasting en schuldendruk tussen gemeenten

Om beter zicht te krijgen op de financiële vermogenspositie van individuele gemeenten eind 2013 worden twee andere financiële kengetallen gebruikt. Ten eerste wordt de solvabiliteitsratio gebruikt. Dit kengetal zegt welk percentage van de balanswaarde van het bezit niet met schuld is belast. Daarmee wordt ook bekend welk percentage van het bezit op de balans wel met schuld is belast. De solvabiliteitsratio van de gezamenlijke gemeenten kwam eind 2013 uit op 40%. Dit is de solvabiliteitsratio inclusief de balanspost voorzieningen. Dit houdt dus in dat 60% van de balanswaarde van het bezit met schuld was bezwaard.

Ten tweede wordt voor het in beeld brengen van financiële vermogenspositie van individuele gemeenten de netto schuldquote gebruikt. Bij deze netto schuldquote worden de uitgeleende gelden meegenomen. Het kengetal geeft een indicatie van de druk van aflossingen en rente op de ruimte voor uitgaven. De netto schuldquote van de gezamenlijke gemeenten kwam eind 2013 uit op 63%. Als de uitgeleende gelden niet bij het financieel vermogen worden meegeteld komt de netto schuldquote eind 2013 uit op 81%.

Grote gemeenten staan er qua financieel vermogen slechter voor

De 137 gemeenten tot 20.000 inwoners hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van 49% en gemiddeld een netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden) van 40%. Een kwart van deze gemeenten heeft per saldo geen schuld als financieel vermogen. De helft van deze gemeenten heeft een netto schuldquote tussen de 0% (1e kwartiel) en de 8% (3e kwartiel). Van de kleine gemeenten hebben dus 37 gemeenten een netto schuldquote hoger dan 80%.

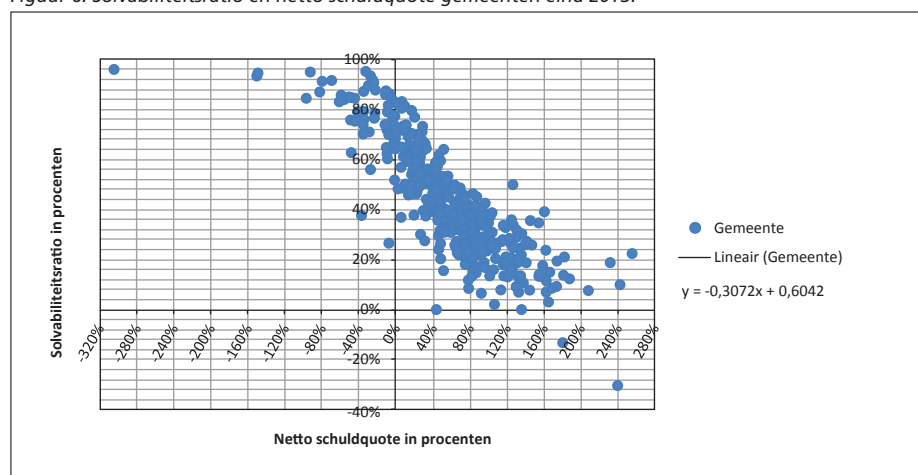
De 216 gemeenten in de grootteklasse 20.000 - 70.000 inwoners hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van 42% en gemiddeld een netto schuldquote van 66%. Minder dan 10% van de gemeenten uit deze grootteklasse (21 gemeenten) heeft per saldo geen schuld als financieel vermogen. De helft van de gemeenten in deze grootteklasse heeft een netto schuldquote tussen de 29% (1e kwartiel) en 95% (3e kwartiel). Van de middelgrote gemeenten hebben 54 gemeenten een

netto schuldquote hoger dan 95%.

De vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoners tot slot hebben gemiddeld een solvabiliteitsratio van 32% en gemiddeld een netto schuldquote van 76%. Slechts twee gemeenten (4%) uit deze grootteklasse hebben per saldo geen schuld als financieel vermogen. De helft van deze gemeenten heeft een netto schuldquote tussen de 47% (1e kwartiel) en 99% (3e kwartiel). Van de grote gemeenten hebben dertien een netto schuldquote hoger dan 99%.

De grote gemeenten met meer dan 70.000 inwoners hadden als grootteklasse eind 2013 een slechtere financiële vermogenspositie. Wel is de spreiding in uitkomsten voor de netto schuldquote minder groot. Bij de kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is het beeld omgekeerd. Ze hadden eind 2013 de sterkste financiële vermogenspositie, maar de spreiding in uitkomsten voor de netto schuldquote is hier het grootst.

Figuur 6: Solvabiliteitsratio en netto schuldquote gemeenten eind 2013.



Figuur 6 geeft de solvabiliteitsratio (y-as) en netto schuldquote (x-as) van alle gemeenten. Ondanks de vrijheden van gemeenten op het gebied van het wel of niet activeren van investeringen in maatschappelijk nut op de balans bestaat er een sterk verband tussen de solvabiliteitsratio en de netto schuldquote van gemeenten. De correlatiecoëfficiënt van dat verband bedraagt $-0,84$. Hoe lager de solvabiliteitsratio des te hoger de netto schuldquote. Oftewel, hoe: Hoe zwaarder het bezit met schulden is belast, des te hoger is de druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie. Naarmate een gemeente zich meer rechtsonder in de grafiek van figuur 6 bevindt, is de financiële vermogenspositie slechter.

Financieel vermogen en het provinciaal toezicht

In het gemeenschappelijk toezichtskader voor het provinciaal toezicht op de financiën van gemeenten is bepaald dat gemeenten geen negatief eigen vermogen mogen hebben. Bij het ontstaan van een negatief eigen vermogen moet een gemeente dit onder toezicht van de provincie binnen een vastgestelde termijn wegwerken. Maar in dat eigen vermogen zijn de voorzieningen niet inbegrepen. Vijfenvijftig gemeenten hadden eind 2013 een solvabiliteitsratio lager dan 20%. In deze solvabiliteitsratio is de balanspost voorzieningen wel inbegrepen. Deze 55 gemeenten zitten dus dicht tegen de grens *geen negatief eigen vermogen* of zijn al over deze grens heen geschoten.

Opvallend is dat 5 van de 55 gemeenten met een lage solvabiliteitsratio een netto schuldquote lager dan 80% hebben. Dat is geen (erg) hoge schuld. Deze gemeenten komen qua norm voor het toezicht in de gevarenzone, terwijl de druk van de schuldverplichtingen op de uitgaven daar geen aanleiding voor geeft. De oorzaak hiervoor is gelegen in het terughoudend activeringsbeleid van deze vijf gemeenten. Ze brengen meer investeringen ineens ten laste van de exploitatie in plaats ze te activeren op de balans.

Zesenvijftig gemeenten hebben een netto schuldquote (inclusief uitgeleende gelden) die hoger ligt dan 120%. Hieronder zitten negen gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. Tweeëntwintig van deze gemeenten hebben een netto schuldquote hoger dan 150%. Van de 56 gemeenten met een netto schuldquote boven de 120% hebben vijfendertig gemeenten een solvabiliteitsratio lager dan 20%. Deze 35 gemeenten scoren dus op beide ratio's voor de omvang van het financieel vermogen aan de onderkant.

De rente staat laag. Bij een lage rente heeft de financiële vermogenspositie minder invloed op de gezondheid van de gemeentefinanciën. De ontwikkeling van de kasstroom wordt dan een belangrijkere factor. Wel is er bij een sterk financieel vermogen meer tijd voor het realiseren van ombuigingen en ook meer uitgavenruimte om ombuigingen te realiseren. Paragraaf 3 belicht daarom de kasstroom uit de exploitatie in 2013.

3 Hoever zijn gemeenten bij met ombuigen?

De huidige financiële vermogenspositie vormt, samen met het nog weg te werken tekort uit of het reeds gecreëerde overschot op de exploitatie, de startpositie van gemeenten voor de nieuwe ronde ombuigingen die vanaf 2015 op hen afkomt. We hebben in paragraaf 1 gezien dat de rente al een tijdje zeer laag staat. De rentedruk van een hoge netto schuld die recent is gevestigd, valt dus mee.

Maar gemeenten lenen hoofdzakelijk voor investeringen. De totale kapitaallasten uit recente investeringen zijn opgelopen. Want er moet natuurlijk wel worden afgeschreven.

Voor de afschrijvingscomponent en ook de bijkomende exploitatiekosten van het nieuw verworven bezit leggen de begrotingen van gemeenten vast en beperken de mogelijkheden voor het realiseren van een nieuwe ronde ombuigingen. Deze paragraaf belicht daarom de stand van de exploitatietekorten en -overschotten van gemeenten in het boekjaar 2013. Dat geeft een antwoord op de vraag: Hoeveel zijn gemeenten bij met het realiseren van ombuigingen?

Het exploitatieresultaat voor bestemming zegt of sprake is van tekortfinanciering

Gemeenten voeren een boekhouding in baten en lasten. Investerings worden geactiveerd op de balans en tijdens de economische levensduur worden de afschrijvingen op deze balanswaarde als kosten naar de exploitatie gebracht. Alle baten op de exploitatie van een gemeente zijn in de regel een inkomende geldstroom. In de lasten op de exploitatie daarentegen zitten naast een uitgaande geldstroom ook deze afschrijvingskosten. De afschrijvingskosten zijn geen uitgaande geldstroom. De afschrijvingskosten in een jaar plus het verschil tussen de baten en lasten voor het bestemmen van de reserves vallen jaarlijks vrij voor het aflossen van oude schulden die zijn aangegaan voor de investeringen. Daarmee verwerft een gemeente nieuwe leencapaciteit voor nieuwe (vervangings) investeringen.

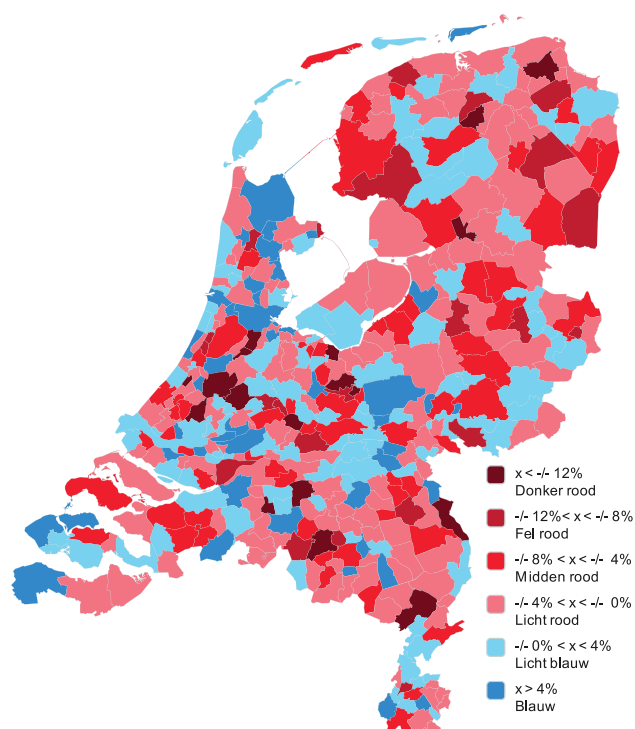
De afschrijvingskosten in een jaar plus het exploitatieresultaat van de baten en lasten voor het bestemmen van de reserves worden het primair surplus genoemd. Het primair surplus is het aflossend vermogen van een gemeente. Als het resultaat voordat de reserves worden bestemd nul bedraagt, lost een gemeente evenveel op oude schulden af als de afschrijvingen. Het saldo van het bestemmen van reserves en het exploitatieresultaat na het bestemmen van de reserves vormen tezamen het financieringssaldo uit de lopende uitgaven op de exploitatie. Het treffen van voorzieningen en het dekken van kosten uit voorzieningen verstoren dit beeld enigszins.

Als het resultaat uit de baten en lasten voor het bestemmen van de reserves nul bedraagt en de afschrijvingstermijnen gelijk zijn aan de economische levensduur, bouwt een gemeente geen restschuld op en teert de gemeente via dit kanaal niet in op het financieel vermogen. Bij een positief resultaat voor het bestemmen van de reserves verbetert een gemeente haar (financiële) vermogenspositie.

Het exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves is zo een maat om

te zien of een gemeente inteert op het (financieel) vermogen door tekortfinanciering van lopende uitgaven of juist extra aflost door besparingen op de exploitatie. Het kengetal resultaat voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten is daarmee een maat voor een oordeel over de noodzaak van ombuigingen op de exploitatie.

Figuur 7: Exploitatieresultaten 2013 voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten.



Figuur 7 geeft de exploitatieresultaten voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten van gemeenten over het boekjaar 2013. Blauw betekent een positief exploitatieresultaat in het jaar 2013 en rood betekent een negatief exploitatieresultaat in het jaar 2013. De kaart is volgens de gemeentelijke indeling 2014 toen Nederland 403 gemeenten telde.

Totaal exploitatieresultaten positief, maar merendeel gemeenten schreef rode cijfers

De Nederlandse gemeenten samen hadden in boekjaar 2013 een positief exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves van 27 miljoen euro. Daarmee komt het gewogen gemiddelde voor het exploitatieresultaat per gemeente uit op

67.000 euro positief. Er was voor het totaal van de gemeenten geen sprake van achterstallig onderhoud qua ombuigingen op de exploitatie.

Maar het meetkundig gemiddelde van de exploitatieresultaten voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten komt voor alle gemeenten uit op 1,7% negatief. De mediaan van alle gemeenten voor dit kengetal komt uit op een negatief exploitatieresultaat van 1,5%. Het eerste kwartiel bedraagt 4,1% negatief. De verdeling in exploitatieresultaten voor het bestemmen van de reserves is scheef. In totaal 144 gemeenten hadden een positief exploitatieresultaat. De andere 259 gemeenten sloten boekjaar 2013 af met een negatief exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves. Bij 41 gemeenten (10% van het totale aantal) bedroeg het negatieve exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves meer dan 8% van de inkomsten. Bij achttien gemeenten zelfs meer dan 12%!

Weinig verschillen in exploitatieresultaten tussen grootteklassen gemeenten

Van de 137 gemeenten in de grootteklasse tot 20.000 inwoners bedroeg het gemiddelde exploitatieresultaat 1,4% negatief. Het valt iets positiever uit dan het Nederlands gemiddelde. De mediaan ligt op 1,7% negatief tegenover 1,5% voor Nederland totaal. Het aantal gemeenten met een exploitatietekort groter dan 8% ligt met zestien gemeenten qua percentage van het totale aantal gemeenten in de grootteklasse een fractie onder het landelijk cijfer van 10%.

Bij de 216 gemeenten in de grootteklasse 20.000-70.000 inwoners bedroeg het gemiddelde exploitatieresultaat 1,9% negatief. Dat is iets negatiever dan het gemiddelde van Nederland. De mediaan ligt op 1,5%. Het aantal gemeenten met een exploitatietekort groter dan 8% bedraagt 21 en is qua percentage van het totale aantal gemeenten in de grootteklasse nagenoeg gelijk aan het landelijke cijfer.

Bij de vijftig gemeenten met meer dan 70.000 inwoners bedraagt het gemiddelde exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves 1,2% negatief. De mediaan ligt op 0,8% negatief. Vier gemeenten hebben een exploitatietekort groter dan 8%. Daarmee wijken de cijfers voor de grote gemeenten in positieve zin enigszins af van de landelijke cijfers.

Behoorlijk aantal gemeenten hield in 2013 tempo grote bezuinigingsopgave niet bij

Samengevat laat het boekjaar 2013 weinig verschil zien tussen de verschillende gemeentegrootteklassen gemeenten in de hoogte en de spreiding van het exploi-

tatieresultaat voor het bestemmen van de reserves in procenten van de inkomsten. De grote gemeenten met meer dan 70.000 inwoners staan er als groep een fractie beter voor dan de overige gemeenten. Het aantal van 106 gemeenten op het totaal van 403 met een exploitatiekort als aandeel van de inkomsten groter dan 4% is fors. Daartussen zitten 41 gemeenten met een tekort van meer dan 8%. Veel gemeenten kunnen het tempo van de bezuinigingsopgave tijdens de recessie moeizaam of niet bijhouden.

Van de 56 gemeenten uit paragraaf 2 met een netto schuldquote hoger dan 120% zijn er 18 met een negatief exploitatieresultaat groter dan 4%. Van deze 18 hebben 9 gemeenten meer dan 70.000 inwoners.

Bij een aantal gemeenten zijn de grote negatieve exploitatieresultaten voor een deel ontstaan door het afwaarderen van de waarde van de bouwgrond en het onderhanden werk bouwgrondexploitatie bij het opmaken van de jaarrekening 2013. Dat deel is eenmalig en hoeft in de toekomst niet te worden omgebogen om de exploitatie weer sluitend te krijgen.

Er zijn meerdere gemeenten met een relatief florissante vermogenspositie, die door hogere uitgaven bewust interen op het financieel vermogen en daarom in 2013 een negatief exploitatieresultaat hadden. Van de 41 gemeenten met een exploitatietekort als aandeel van de inkomsten groter dan 8% hebben 24 gemeenten een netto schuldquote lager dan 80%. Deze 24 gemeenten hebben dus een redelijk tot goede financiële vermogenspositie.

Gemeenten zonder een florissant financieel vermogen en een structureel exploitatietekort moeten dat op redelijk korte termijn ombuigen om de financiële vermogenspositie niet verder aan te tasten. Die opgave komt boven op die van de nieuwe ombuigingsronde vanaf 2015. De cijfers over de exploitatietekorten betreffen weliswaar boekjaar 2013, maar er is sprake van een behoorlijk aantal gemeenten dat in 2015 in meer of mindere mate vanuit achterstand aan de nieuwe ombuigingsronde gaat beginnen.

4 Het houdbaarheidstekort van gemeenten

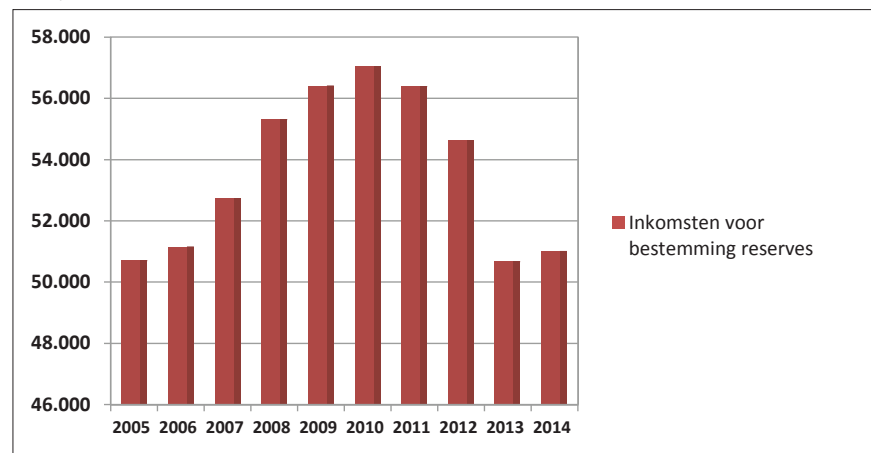
In paragraaf 1 is opgemerkt dat de totale gemeentelijke inkomsten (voor het bestemmen van de reserves) tijdens de recessie zijn gedaald van het hoogtepunt van 57 miljard euro in 2010 naar 51 miljard euro in 2014. Figuur 8 geeft het verloop van de inkomsten van de gezamenlijke gemeenten weer.

Reële inkomsten gemeenten in negen jaar met 11% gedaald

Met de 51 miljard euro in 2014 bevinden de nominale inkomsten zich weer op het niveau van 2005 – 2006. Volgens de internationale databank van de Wereldbank is het prijspeil van het bruto binnenlands product van Nederland in de periode 2006-2014 gestegen met 11%. Uitgaande van deze deflator zijn de reële inkomsten van gemeenten in de afgelopen negen jaar dus met 11% gedaald!

Een deel van de daling aan inkomsten is toe te schrijven aan privatiseringen van gemeentebedrijven. Maar de daling aan inkomsten van gemeenten is daarentegen tijdens de recessie gedempt door de stijging van het macrobudget voor bijstandsuitkeringen. Het beroep op bijstandsuitkeringen is in de afgelopen jaren flink gestegen. Het Rijk vergoedt met een specifieke uitkering de totale uitgaven van gemeenten aan bijstandsuitkeringen.

Figuur 8: Totale inkomsten gemeenten voor het bestemmen van de reserves 2005-2014 in miljoen euro



Vanaf 2015 stijgen de totale inkomsten van gemeenten door de toevoeging van het budget van ruim 7,4 miljard euro bestemd voor de decentralisatie van de taken jeugd en zorg. Maar tegenover deze inkomsten staan ook uitgaven en er zijn flinke decentralisatiekortingen op de Rijksoverdrachten voor deze uitgaven ingeboekt. Wel veroorzaakt de stijging aan inkomsten een noemereffect op de netto schuldquote en op het exploitatieresultaat als percentage van de inkomsten van gemeenten.

Inkomstenstijging decentralisaties verdampt door nieuwe kortingen

Van een noemereffect door het nieuwe budget voor de decentralisaties zal niet veel sprake zijn. De stijging aan inkomsten door de decentralisaties jeugd en zorg wordt voor een flink deel teniet gedaan door diverse kortingen op andere overdrachten van het Rijk aan gemeenten. Deze kortingen houden voor een deel

verband met taakwijzigingen. Maar voor een flink deel gaan met de kortingen geen aanwijsbare taakwijzigingen gepaard. Op de decentralisatie jeugd zelf moet in de jaren na 2015 nog een deel van de decentralisatiekorting ter grootte van 330 miljoen euro worden gerealiseerd. Daarbij dreigen aanvullende kortingen van 104 miljoen euro op de nieuw taak jeugd en 300 miljoen euro op de nieuwe taken zorg binnen de Wmo.

Bij elkaar tellen de kortingen op de overdrachten van het Rijk aan gemeenten (uitgezonderd de decentralisatiekorting en aanvullende kortingen op jeugd en zorg) op tot een bedrag van om en nabij 4 miljard euro. Hieronder volgt een overzicht van kortingen vanaf 2015 op Rijksoverdrachten die een inkomensdaling bij gemeenten veroorzaken.

Uitname 2015 t.b.v. BTW compensatie fonds	€ 310 mln.
Opschalingskorting	€ 975 mln.
Uitname onderwijshuisvesting	€ 256 mln.
Korting raadsleden	€ 18 mln.
Korting maatschappelijke stage	€ 20 mln.
Korting hergebruik scootmobielen	€ 50 mln.
Korting huishoudelijke hulp	€ 699 mln.
Korting sociale werkplaatsen	€ 1.150 mln.
Ombuiging re-integratie	€ 90 mln.
Wegvallen Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing	€ 139 mln.
Daling omvang overige decentralisatie-uitkeringen	€ 214 mln.

Naast kortingen op Rijksoverdrachten is sprake van andere financiële ingrepen door het Rijk met negatieve gevolgen voor zowel het exploitatieresultaat als het financieringsresultaat van gemeenten. Zo stijgen door de invoering van BTW sportaccommodaties de jaarlijkse uitgaven door belastingafdrachten aan het Rijk met naar schatting 164 miljoen euro. Door de invoering van VPB-plicht economische activiteiten overheid stijgen de jaarlijkse uitgaven door belastingafdrachten aan het Rijk met enkele honderden miljoenen euro. Compensatie overeenkomstig artikel 2 Financiële-verhoudingswet blijft op deze dossiers uit.

Slechtweer scenario plaatst gemeenten voor nieuwe ronde ombuigingen

In de jaren na 2015 is er al met al geen sprake van een grote stijging van de totale inkomsten van gemeenten. Wel komen gemeenten voor een nieuwe ronde van ombuigingen te staan, omdat tegenover een flink deel van de kortingen geen taak bij gemeenten wegvalt. Na de recessie is er voor gemeenten opnieuw sprake van een "slechtweer" scenario.

Per gemeente verschilt de inspanning en de urgentie om te bezuinigen bij een slechtweer scenario. Om zicht te krijgen op deze verschillen is met een kasstroommodel het houdbaarheidstekort per gemeente bij een slechtweer scenario in beeld gebracht. Het houdbaarheidstekort is in dit geval de structurele ombuiging op het financieringssaldo dat bij een slechtweer scenario nodig is, om in vijf jaar tijd het oplopen van de netto schuldquote vanwege het slechte weer te stoppen. Het vertrekpunt bij de berekening is de werkelijke financiële situatie van individuele gemeenten eind 2013. De schatting van de toekomstige kasstroom gebeurt aan de hand van de exploitatiecijfers over het boekjaar 2013. De methodiek van het kasstroommodel is beschreven in het tweede deel van de handreiking *Houdbare gemeentefinanciën* van de VNG uit 2013. Meer in detail is de methodiek uiteengezet in het artikel *Het houdbaarheidstekort van Nederlandse gemeenten* in het blad Economische Statistische Berichten van 12 februari 2015.

Voor het slechtweer scenario is uitgegaan van een korting (inclusief een deel van de decentralisatiekortingen) zonder directe taakwijzigingen van 3,5 miljard euro. De komende tijd worden de verschillende verdeelstelsels voor het verdelen van Rijksoverdrachten onder gemeenten herzien. Ook is de doorvertaling van de korting aan elke gemeente niet even zwaar. Daarom wordt deze 3,5 miljard euro inkomstental opgehoogd met een nadeel van 40 euro per inwoner als negatief herverdeeffect. Daarmee is het slechtweer scenario voor de meeste gemeenten iets slechter dan de werkelijkheid. Aanvullend is voorzien in een stijging van de rente met 3% en wanbetaling op het aflossen van uitgeleende gelden van 10%. Op de opbrengst bouwgrondexploitatie is een inkomstental van 10% losgelaten ten opzichte van de bruto opbrengsten in afgelopen recessiejaren.

Twee kengetallen om de mate van houdbaarheid van de financiën te beoordelen

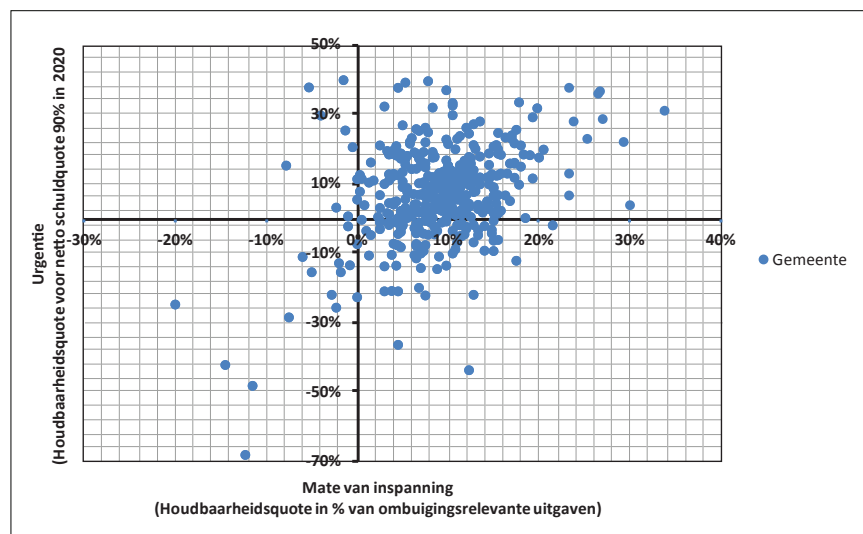
Figuur 9 geeft voor elke gemeente de uitkomsten van twee kengetallen over het houdbaarheidstekort bij het slechtweer scenario. De twee kengetallen geven een indicatie van de inspanning van en van de urgentie voor de ombuigingen die nodig zijn voor het realiseren van houdbare gemeentefinanciën op de middellange termijn.

De x-as van figuur 9 geeft de mate van inspanning weer. Dit gebeurt met het kengetal: houdbaarheidstekort in procenten van de ombuigingsrelevante uitgaven. We noemen dit kengetal in het vervolg de houdbaarheidsquote. De ratio achter dit kengetal is, dat naarmate een gemeente meer ombuigingen moet realiseren op het deel van de exploitatie waarop dat mogelijk is, de ombuigingsopgaaf moeilijker wordt. Een gemeente links op de x-as heeft ondanks het slechtweer scenario ruimte voor meer uitgaven. Naarmate een gemeente zich meer rechts op

de x-as bevindt, is de benodigde inspanning om houdbare gemeentefinanciën te realiseren groter.

De y-as van figuur 9 geeft de urgentie voor het realiseren van ombuigingen weer. Een gemeente met een riant financieel vermogen en een wendbare exploitatie kan ervoor kiezen langer de tijd voor de ombuigingen te nemen door in te teren op de financiële vermogenspositie. De urgentie wordt weergegeven met het kengetal: houdbaarheidsquote voor het realiseren van een netto schuldquote (exclusief uitgeleende gelden) van 90% in 2020. De ratio achter dit kengetal is dat als een gemeente weinig of niet hoeft om te buigen voor het bereiken van een netto schuldquote van 90% in 2020 er blijkbaar sprake is van een gemeente die een gezonde financiële vermogenspositie heeft met een voldoende wendbare exploitatie. Naarmate een gemeente zich hoger op de y-as bevindt, is de urgentie voor het realiseren van ombuigingen bij het slechtweerscenario hoger.

Figuur 9: Houdbaarheid van de financiën van gemeenten periode 2014 - 2021.



59 gemeenten hebben een houdbaarheidsquote groter dan 15%

Er zijn in totaal 27 gemeenten die ondanks het slechtweerscenario niet hoeven om te buigen of zelfs ruimte voor meer uitgaven hebben ten opzichte van hun uitgavenpeil 2013. Onder deze gemeenten zitten zestien gemeenten met een goede tot zeer goede financiële vermogenspositie. Van de overige elf van deze 27 gemeenten hebben tien gemeenten juist een hoge schuld. Deze tien gemeenten waren al in 2013 bezig met het verbeteren van de financiële vermogenspositie. Het financieringsoverschot in dat jaar voor de afbouw van de schuld was voldoende groot om de ombuigingen van het slechtweerscenario op te vangen.

De andere 377 gemeenten moeten bij het slechtweerscenario ombuigen om houdbare gemeentefinanciën te realiseren. Hiervan moeten 59 gemeenten meer dan 15% ombuigen op het ombuigingsrelevante deel van de exploitatie (de houdbaarheidsquote is groter of gelijk aan 15%). Onder deze 59 gemeenten zitten zes gemeenten waarbij de noodzaak tot ombuigen minder urgent is door een redelijk tot goede financiële vermogenspositie en een wendbare exploitatie.

Het meetkundig gemiddelde van alle gemeenten voor de houdbaarheidsquote bedraagt 9,1% en valt nagenoeg samen met de mediaan die 9,0% bedraagt. Het eerste kwartiel bedraagt 5,5% en het derde kwartiel 12,3%. Driekwart van de gemeenten heeft dus een ombuigingsopgaaf kleiner dan 12,3% van het ombuigingsrelevante deel van de exploitatie. Bij een kwart van alle gemeenten is de houdbaarheidsquote kleiner dan 5,5%. De standaarddeviatie voor de houdbaarheidsquote van alle gemeenten komt uit op 6,2%.

Grote gemeenten zijn financieel beter opgewassen tegen het slechtweerscenario

Bij het vergelijken van de uitkomsten voor de verschillende grootteklassen van gemeenten blijkt dat de grote gemeenten er qua financiële houdbaarheid het gunstigst voor staan.

De 137 gemeenten in de grootteklasse tot 20.000 inwoners hebben gemiddeld een houdbaarheidsquote van 10,2%. De mediaan ligt op 10,5%. Het eerste kwartiel bedraagt 6,8% en het derde kwartiel bedraagt 13,5%. De standaarddeviatie komt uit op 7,0%. Er zijn 25 kleine gemeenten met een houdbaarheidsquote van 15% of meer.

De 216 gemeenten tussen de 20.000 en 70.000 inwoners hebben gemiddeld een houdbaarheidsquote van 8,7%. De mediaan ligt op 8,8%. Het eerste kwartiel bedraagt 5,3% en het derde kwartiel bedraagt 11,9%. De standaarddeviatie komt uit op 5,9%. Er zijn 29 middelgrote gemeenten met een houdbaarheidsquote van 15% of meer.

De vijftig gemeenten groter dan 70.000 inwoners hebben gemiddeld een houdbaarheidsquote van 7,4%. De mediaan ligt op 6,6%. Het eerste kwartiel bedraagt 3,8% en het derde kwartiel 9,0%. De standaarddeviatie komt uit op 5,3%. Er zijn vijf grote gemeenten met een houdbaarheidsquote van 15% of meer.

Aantal gemeenten onder provinciaal toezicht zal verder toenemen

Al met al zijn er een behoorlijk aantal gemeenten zonder florissante financiële vermogenspositie en een behoorlijk houdbaarheidstekort. Het aantal gemeen-

ten onder provinciaal toezicht zal de komende jaren toenemen. Ook het beroep op artikel 12 saneringssteun zal niet langer beperkt blijven tot een enkel nieuw geval per jaar. De eerste tekenen hiervan hebben zich in 2015 reeds aangediend door stijging van het aantal gemeenten onder preventief toezicht van gemiddeld 8 in de afgelopen vier jaar naar 16 gemeenten in 2015. Ook het beroep op artikel 12 saneringssteun lijkt met drie gevallen in 2015 toe te nemen ten opzichte van voorgaande jaren. Hoewel het nog te vroeg is om vanuit dit ene cijfer te spreken van een trend, gaat naar verwachting het aantal artikel 12 gemeenten ten opzichte van voorgaande jaren flink stijgen.

Houdbaarheidstekort hangt samen met het huidige exploitatietekort en omvang rijkskortingen

Een vraag is: Met welke financiële kengetallen over de huidige financiële positie hangt het houdbaarheidstekort nu samen. Er is geen sterk verband tussen de solvabiliteitsratio of de netto schuldquote en de houdbaarheidsquote. De correlatiecoëfficiënt met de solvabiliteitsratio bedraagt 0,10 en met de netto schuldquote 0,13.

Door de zeer lage rente vormt een slechte financiële vermogenspositie nu in de vorm van een hoge schuld op de middellange termijn geen groot probleem. Ook niet bij de rentestijging van 3% van het slechtweerscenario. Zo ook is een grote voorraad bouwgrond niet het grote probleem. Afgezien van rentebetalingen verdwijnen de verliezen uit de grondexploitatie bij het staken van onrendabele projecten. Met het aantrekken van de economie gaat de grondexploitatie in gemeenten met bevolkingsgroei weer geld in het laatje brengen.

Het verband tussen het exploitatieresultaat voor het bestemmen van de reserves als aandeel van de inkomsten en de houdbaarheidsquote is wel redelijk sterk. De correlatiecoëfficiënt daarvan bedraagt 0,70. Juist achterstallige ombuigingen op de exploitatie bepalen bij gemeenten redelijk sterk de hoogte van het houdbaarheidstekort. Het roept de vraag op: In welke mate is de schuldevolutie over de periode 2008-2013 een voorspeller van de houdbaarheidsquote? De correlatiecoëfficiënt daarvan bedraagt slechts 0,03. In andere woorden: de financieringsresultaten uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst.

Samengevat is schuldfinanciering van (vervangings)investeringen gegeven de huidige rente niet het grote probleem voor de houdbaarheid. Ook de huidige financiële vermogenspositie van gemeenten veroorzaakt door de lage rente geen omvangrijke financiële problemen. Juist de combinatie van schuldfinanciering van bestaande exploitatietekorten en grote kortingen op rijksverplichtingen bedreigt de houdbaarheid van de financiën van gemeenten. Het aantal gemeenten in

financiële problemen gaat ten opzichte van voorgaande jaren flink toenemen. Artikel 12 saneringssteun wordt daarmee het smeermiddel voor invoering van de decentralisaties, de aanpassing van de verdeelstelsels en het verwerken van de omvangrijke rijkskortingen op overdrachten aan gemeenten.

Tot slot

In dit hoofdstuk is met de ontwikkeling van het financieel vermogen gekeken in hoeverre de gezondheid van de gemeentelijke financiën door de recente grote recessie is aangetast. Komende jaren helpen gemeenten de Rijksoverheid met het terugdringen van het financieringstekort van het Rijk door een flink deel van de bezuinigingen van het Rijk in te vullen. Met het houdbaarheidstekort is de impact op de financiën van gemeenten van de nieuwe ronde ombuigingen op Rijksoverdrachten aan gemeenten beoordeeld.

Uit paragraaf 1 bleek dat de netto schuld van gemeenten tijdens de recessie met een toename van 18 miljard euro meer dan verdubbeld is. Driekwart van deze toename komt door intensivering van de investeringen. De rest is als remweg gebruikt voor het wegwerken van exploitatietekorten door dalende inkomsten. Ondanks de lage rentelasten vanwege de lage rente zijn de kapitaallasten door de investeringsimpuls opgelopen. Daarmee is de ruimte van gemeenten om op exploitatie ombuigingen te realiseren afgenomen.

In paragraaf 2 zagen we dat bijna driekwart van de verslechtering van het financieel vermogen voor rekening komt van de gemeenten met meer dan 70.000 inwoners. De grote gemeenten stonden er eind 2013 qua financieel vermogen ook het slechtst voor. Met de recessie zijn de verschillen in financiële vermogenspositie tussen arme en rijke gemeenten toegenomen. In totaal 35 gemeenten hebben een solvabiliteitsratio lager dan 20% en een netto schuldquote hoger dan 120%.

In paragraaf 3 zijn de exploitatieresultaten van gemeenten (voor het bestemmen van de reserves) van 2013 in beeld gebracht. De gezamenlijke gemeenten hadden een klein overschot op de exploitatie. Maar, 259 gemeenten schreven in 2013 door de grote terugval aan inkomsten rode cijfers. Veel gemeenten hebben blijkbaar moeite het tempo van de grote bezuinigingsopgaven bij te benen. In totaal 41 gemeenten hadden zelfs een nadelig exploitatieresultaat als aandeel van de inkomsten groter dan 8%. Van die 41 gemeenten beschikten 24 gemeenten nog over een redelijk tot goed financieel vermogen. De exploitatietekorten houden in dat gemeenten vanuit achterstand aan de nieuwe ronde ombuigingen vanaf 2015 beginnen.

Uit paragraaf 4 komt naar voren dat de reële inkomsten van de gezamenlijke gemeenten in 2013 met 11% zijn gedaald ten opzichte van 2005-2006. Vanaf 2015 volgt een nieuwe ronde van grote ombuigingen op de Rijksoverdrachten aan gemeenten. Deze grote kortingen op Rijksoverdrachten vanaf 2015 leiden bij gemeenten tot een houdbaarheidstekort van gemiddeld 9,1% van het deel van de exploitatie waarop een gemeente kan ombuigen.

De grote gemeenten staan er qua houdbaarheid een fractie beter voor dan de rest. In totaal 59 gemeenten hebben een houdbaarheidsquote groter dan 15%. Door de lage rente zijn niet de huidige financiële vermogenspositie of de grondexploitatie de hoofdoorzaak voor een hoog houdbaarheidstekort. Vooral bestaande tekorten op de exploitatie vanwege de grote bezuinigingsopgave uit het verleden beïnvloeden de houdbaarheidsquote nadelig. Ze zetten gemeenten op achterstand bij het opvangen van de grote rijkskortingen op overdrachten. Het aantal gemeenten in financiële problemen gaat naar verwachting flink toenemen. Artikel 12 saneringssteun wordt daarmee het smeermiddel voor de decentralisaties, het doorvoeren van kortingen op de Rijksoverdrachten aan gemeenten en het aanpassen van de verschillende verdeelstelsels.